الفكر الإسلامي
و
الإدارة المالية للدولة

- القائمون على ادارة مالية الدولة
- حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة
- أجهزة مراقبة المالية العامة للدولة

تأليف

دكتور شوقي عبده الساهي
استاذ الدراسات الاسلامية
بالجامعات العربية

الطبعة الأولى

١٤١١ هـ - ١٩٩١ م

يطلـــب من :
مكتبة النهضة المصرية ٩ شارع عدلى
القاهرة ت : ٣٩١٠٩٩٤

دار الكتاب المصرى اللبنانى ٣٣ شارع قصر النيل
القاهرة ت : ٣٩٢٢١٦٨

إهــداء

الــى المهتمين بالفكـر المــالى الاســلامى

الى واضعى سياسة ونظم وقوانين مالية الدولة

أهـــدى هـــذا البحـــث

من أجـل اقامـة ادارة ماليـة رشـــيدة

دكتور
شوقى عبده الساهى

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

احمد الله رب العالمين ، القادر على كل شىء ، الواهب لكل شىء وهو السميع العليم .

وأصلى وأسلم على رسولنا الكريم محمد بن عبد الله ، المبعوث رحمة للعالمين ، وعلى آله وأصحابه ومن اتبع هداهم باحسان الى يوم الدين .

(وبعد)

فقد اهتم الفكر الاسلامى منذ سنينه الأولى بقضايا المال ، حيث ارتبطت هذه القضايا بتشريعات وقواعد كلية جاء بها القرآن الكريم ، وقام رسول الله – ﷺ بتبيانها وتطبيقها .

وقد اتخذت هذه القضايا فى الفكر المالى الاسلامى ، طابع المرونة والاجتهاد فى الرأى كلما جدت الحاجات ، وتنوعت الأحداث والمطالب ، تبعا لتطور الأزمنة ، واختلاف الأمكنة .

ولما كانت الادارة المالية للدولة ، لها دور كبير من الأهمية فى تنفيذ السياسة المالية للدولة ، فضلا عن مهمتها فى ادارة تنفيذ الموازنة العامة للدولة على وجهها الصحيح .

وجدت لزاما على ان اقدم للقارىء الكريم ، خلاصة ما وصل اليه الفكر الاسلامى فى هذا الصدد من خلال احد اعلام الفكر الاسلامى

- فى القرن الخامس الهجرى - هو الامام أبو الحسن على بن محمد ابن حبيب الماوردى - البصرى - أكبر فقهاء الشافعية ، وشيخ فقهاء السياسة الشرعية ، وأبرز رجال السياسة فى الدولة العباسية .

ويسعدنى هنا ، أن أبين للقارىء ، ان الفكر المالى الاسلامى ، لم يترك الانسان وشأنه ، بل راعى سلوكه الشخصى وسلوكه مع الآخرين ، فى ظل نظام دقيق نحو مالية الدولة ، صان به الحقوق واقام به العدل ، وحفظ به الأمن والاستقرار ، ووفر الحياة الكريمة للأفراد والجماعات .

وفى هذه العجالة ، سوف أتناول مكونات الادارة المالية للدولة فى الفكر المالى الاسلامى ، مع بيان الخطوط العريضة الواضحة فى الالتزام بكتاب الله تعالى ، وسنة رسوله - ﷺ - وما بنى عليهما من قواعد فقهية كلية ، رفعت الحرج والمشقة عن الأفراد والدولة .

هذا وقد أشتمل الكتاب على مدخل .

(الى مفهوم الفكر الاسلامى لادارة مالية الدولة) .

وعلى دراسة تمهيدية .

(حول الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى) .

وعلى ثلاثة أبواب رئيسية هى : -

١ - القائمون على ادارة مالية الدولة .

٢ - حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة .

٣ - أجهزة مراقبة المالية العامة للدولة .

وختاما : ارجو أن تسهم هذه الدراسة ، فى توضيح دور الفكر المالى الاسلامى ، نحو تنظيم الأجهزة الادارية المالية للدولة ، وذلك من خلال التخطيط والتنظيم والمتابعة والتنفيذ والاشراف والمراقبة .

كى يستفيد من هذه الدراسة واضعوا النظم والقوانين والسياسات المالية للدولة مع اختلاف مذاهبهم ، وينهل منها الباحثون والدارسون فى هذا الميدان ، ويقف القارىء على مدى ما وصل اليه الفكر الاسلامى من قواعد وتعاليم ونظم وقوانين لحسن تنظيم شئون مالية الدولة ، التى كادت احداث التاريخ ومظاهر التقدم التقنى والثقافة الأجنبية ان تخفى الكثير من جوانب الاشراق فيه .

أسأل الله العلى القدير ، ان يجعل عملى هذا خالصا لوجهه الكريم ، وأن يعم به النفع ، ويجزينى عنه الثواب ، انه سميع قريب مجيب الدعاء ..

دكتور
شوقى عبده الساهى

القاهرة / مدينة نصر

الثلاثاء { ١١ شعبان ١٤١١ هـ
٢٦ فبراير (شباط) ١٩٩١م

« مدخـــــــــــــــــل »

مفهوم الفكــر الاسلامى لادارة مالية الدولة

يقصــد بكلمة ـ فكر ـ فى المعنى اللغوى : التأمل فى المعـــانى وتدبرها ، وهو اسم من فكر يفكر فكرا ، من باب (ضرب يضرب) ، وفكر (بالتشديد) وتفكر ، ومثله الفكرة والفكرى ، وفسر ايضـــا باعمال الخاطر واجالته فى الأمور (١) ٠

وفى المفهوم الاصطلاحى هو : عبارة عن اعمـــال الذهن تدبرا أو تأملا فى أى شأن من الدين والدنيا ، وهو نشاط بشرى ، أداتــه العقل ، وثمرته الرأى والعلم والمعرفة ٠

فالفكر ينصب اساسا على العمليات العقلية والذهنية ، وليس على العلم والمعرفة التى تنتج عن هذه العمليات العقلية والذهنية ٠

ومع ذلك فان المفهوم الشائع لكلمة ـ فكر ـ هو : الهيكل المنظم من المعلومات والمعارف ، والنظريات فى مجالاتها المختلفة ٠

أى أن المعنى انصرف الى ـ ثمرة اعمال الذهن ـ وليس الى ، ـ اعمال الذهن ـ فى حد ذاته ٠

فاذا اخذنا بالمفهوم الشائع ، ونظرنا اليه باعتباره ـ ثمرة اعمال الذهن وهو : العلم والمعرفة ، فانه يمكن ان يقال : أن الفكر الادارى يشمل مجموعة الآراء والمبادىء والنظريات التى سادت حقل الادارة فى الدولة الاسلامية ، دراسة وممارسة منذ ظهور الاسلام ٠

---

(١) أنظر : لسان العرب / لابن منظور جـ ٥ ص ٦٥ ، المصباح المنير للفيومى جـ ٢ ص ٥٩ ٠

وبنـاء عليه : فانه يمكن القول ان ما يصدر من آراء ونظـريات ومبادىء مستنده الى توجيهات القرآن الكريم والسنة النبوية هو فكر ادارى اســـلامى .

واذا كان الفكر الادارى ، يمثل النظريات والمبادىء التى تحكم الادارة وما تشتمل عليه من عناصر ووظـائف ، فان الفكـر الادارى الاسـلامى يمتـد بالضرورة الى سـائر المجـالات الادارية بمفاهيمها المختلفة ، وبذلك يشمل المجال المالى ، والذى يتمثـل فى التخطيط والاشراف والمتابعة والتنفيذ والمراقبة ، لادارة مالية الدولة .

مصادر الفكـر الاسلامى لادارة مالية الدولة

ان مصادر الفكر الاسلامى فى هذا المجال كثيرة ومتنوعة ، يمكن تصنيفها كما يلى :

- مصدران رئيسيان أصليان ، وهما القرآن الكـريم والسـنة النبوية . حيث اجمع الفقهاء عليهما باعتبار أنهما موحيان من عنـد الله عز وجل - الأول بلفظه ومعناه ، والثانى بمعناه دون لفظه .

- مصادر فرعية تابعة مستوحاة من القرآن الكريم والسنة النبوية اتفق عليها الفقهاء ، تتمثل فى الاجتهاد والرأى اجماعا وقياسا .

- مصادر مختلف عليها بشأن الاستدلال بها والتعويل عليها بين الأئمة المجتهدين منها : الاستحسان والمصالح المرسلة والاستصحاب ، والعرف ، ومذهب الصحابى ، وشرع من قبلنا .... (٢) .

هذا وقد يكون سبب الخلاف ليس هو المصدر ذاته بقدر ما يكون الخلاف حول نوع الأحكام المستمدة منه .

ومن خلال هذه المصادر يظهر النتاج الفكرى للأئمة الفقهاء الذين ارتادوا الحياة الفكرية فى مجال الادارة المالية للدولة .

---

(٢) أنظر : المدخل لدراسة الفقه الاسلامى / للمؤلف : ص ٢١٥ وما بعدها.

علما بأن فقهاء المسلمين ومفكريهم لم يكونوا مقلين او مقتصدين فى هذا المجال ، كما قد يتوهم البعض او يظن ، فقد يكون مبعث الظن ومرده ، الى أننا لم نبذل الجهد الكافى فى محاولة اماطة اللثام عن هذا الجانب من التراث الاسلامى ، لنرى كيف ان اسلافنا تركوا لنا كنوزا مكنونة ، وثروة ادارية قيمة سبقنا علماء الغرب الى الاشارة اليها فى دراستهم لتطور الفكر الادارى المالى عندهم .

نماذج من النتاج الفكرى للأئمة الفقهاء فى هذا المجال

ان الباحث فى الفكر المالى الاسلامى يجد كثيرا من المراجع والمخطوطات الاسلامية الحافلة بالتراث الفكرى فى شئون ادارة مالية الدولة سواء ما يتعلق منها بالتخطيط المالى للدولة ، او بالاشراف والمتابعة ، او ما يتعلق منها بالتنفيذ و المراقبة لموازنة الدولة ايرادا ومصرفا .

وبقدر ما يسع المجال هنا ، يكفى أن نشير الى بعض المأثورات الفكرية لبعض الأئمة المجتهدين فى هذا الصدد .

- فمن أهم من كتبوا فى هذا الميدان : **القاضى ابو يوسف يعقوب بن ابراهيم بن حبيب - الكوفى الأنصارى -** المتوفى سنة ١٨٢ هـ ، الذى الف كتابه « الخراج » استجابة لطلب الخليفة - هارون الرشيد - لرسم السياسة المالية للدولة الاسلامية ايرادا ومصرفا ، موضحا فيه كيفية ادارة مالية الدولة فى ضوء الكتاب الكريم والسنة النبوية (٣) .

---

(٣) الناشر : مكتبة ومطبعة السلفية - القاهرة - منيل الروضة - عام ١٣٨٢ هـ .

- ومنها ما كتبه الفقيه - **يحيى بن آدم بن سليمــان القرشــى** - المتوفى سنة ٢٠٣ هـ فى كتابه « الخراج » ، والذى رتبه على أربعة أجزاء ، جمع فيها الأحاديث والآثار الواردة فى أنواع ايرادات الدولة ، وغير ذلك مما يتعلق بتنظيم ادارة مالية للدولة (٤) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - **أبو عبيد القاسم بن سلام** - المتوفى سنة ٢٢٤ هـ - فى كتابه « الأموال » - الذى يعتبر من خير ما كتب فى الفقه المالى الاسلامى ، حيث حوى على جميع ما يتعلق بالنظام المالى الاسلامى ، من ايرادات ونفقات ونظم وقواعد خاصة بتنظيم ادارة مالية الدولة (٥) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - **الحميد بن زنجويه** - المتوفى سنة ٢٥١هـ فى كتاب « الأموال » الذى حوت موضوعاته على مصادر الدخل للدولة ، وكيفية جمعها وادارتها والاشراف عليها (٦) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - **احمد بن يحيى جابر - المعروف بالبلاذرى** - المتوفى سنة ٣٢٩ هـ - فى كتابه « فتوح البلدان » ، الذى أعطانا نظاما اقتصاديا عن بعض الأعمال من تعمير الأرض واستصلاحها وانشاء دور الصناعة وأعمال العمران ، فضلا عن أنواع ايرادات الدولة وكيفية ادارتها (٧) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - **قدامة بن جعفر بن قدامة بن زياد** - المتوفى سنة ٣٢٩ هـ ، فى كتابه « الخراج وصناعة الكتابة » والذى

---

(٤) الناشر : مكتبة ومطبعة السلفية - القاهرة - منيل الروضة - عام ١٣٥٢ هـ .

(٥) الناشر : مكتبة الكليات الأزهرية - تحقيق محمد الهراس - القاهرة عام ١٩٦٨ م .

(٦) الناشر : مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الاسلامية - تحقيق شاكر فياض - السعودية عام ١٩٨٦ م .

(٧) الناشر : دار النشر للجامعيين - القاهرة عام ١٩٥٧ م .

تحدث فيه عن انواع الدواوين ، ودور كل ديوان فى تنظيم وادارة شئون الدولة المالية والاقتصادية (٨) .

- ومن أبرز مفكرى الاسلام فى هذا المجال - **الامام أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى الماوردى** - المتوفى سنة ٤٥٠ هـ . الذى تميز عن غيره من مفكرى الاسلام فى هذا الصدد ، حيث جمع فى مؤلفاته السياسية كافة جوانب علم السياسة الشرعية ، خاصة فى كتابه « الأحكام السلطانية والولايات الدينية »(٩) الذى كان أول دراسة علمية منهجية عرضت لأصول الادارة الحكومية الاسلامية ، والذى عالج فيه من الموضوعات ما تتناوله اليوم أحدث مؤلفات الادارة العامة للدولة .

ويعد هذا الكتاب من اندر الكتب واشهرها قيمة فى هذا المجال ، حيث التزم بالمنهج التأصيلى العلمى ، بدلا من الأخذ بالمنهج التاريخى الواقعى الذى يعنى بدراسة هذه النظم ، ولأهمية هذا الكتاب ترجم الى عدة لغات منها الألمانية والفرنسية والانجليزية ، ودرسه العلماء الأوربيون .

هذا وقد تعرض - الامام الماوردى - فى كتابه هذا الى تنظيم رئاسة الدولة وتنظيم تقليد الوزارة ، وتنظيم المحليات والمنظمات الادارية فى الجهاز الادارى للدولة ، ودور كل منها فى تنظيم شئون مالية الدولة . وقد جاءت كتاباته فى كل ذلك ، واضحة ومقنعة للحكام والولاة ليعلموا ما لهم وما عليهم ، فيكون هذا أحرى بهم الى توخى العدل .

يقول الامام الماوردى فى مقدمة كتابه الأحكام السلطانية : « ولما كانت الأحكام السلطانية بولاة الأمور احق ، وكان امتزاجها بجميع الأحكام يقطعهم عن تصفحها مع تشاغلهم بالسياسة والتدبير أفردت

---

(٨) الناشر : دار الرشيد للنشر - الجمهورية العراقية - ١٩٨١م .

(٩) الناشر : مكتبة ومطبعة مصطفى البابى الحلبى - القاهرة : ١٣٨٦ هـ - ١٩٦٦ م .

لها كتابا امتثلت فيه أمر من لزمت طاعته(١٠) ، ليعلم مذاهب الفقهاء فيما له منها فيستوفيه ، وما عليه منها فيوفيه ، توخيـــا للعدل فى تنفيذه وقضائه ، وتحريا للنصفة فى أخذه وعطائه »(١١) ٠

كما حوت بقية مؤلفات الامام الماوردى فى هذا المجال ثلاثة كتب اخرى تناولت فكره وآراءه فى نظم الحكم والادارة وذلك على جانب من الأهمية ، وهى كتابه « قوانين الوزارة وسياسة الملك »(١٢) ، الذى تناول فيه الوزارة ورسومها وأحكامها ، وما للوزير وما عليه نحو سلطانه وبلاده ونفسه ، وكل ما يتصل بامور الملك والوزارة ٠

وكتابه : « تسهيل النظر وتعجيل الظفر »(١٣) والذى بين فيه أن سياسة الحكم تعتمد على اربع قواعد هى : عمارة الأرض ، وحراسة الرعية ، وتدبير الجند ، وتقدير الأموال ٠

وكتابه : « نصيحة الملوك »(١٤) والذى تناول بعض موضوعاته السياسة العامة للدولة ، خاصة الشئون الاقتصـادية وتدبير الأموال ، وسياسة الحرب والسلام ، وغير ذلك من الأمور التى يصلح تطبيقهـا فى الوقت الحاضر ، وذلك لما ارتكز هذا الكتاب على قواعد أساسية ، لا تتغير بتغير الزمان ٠

وهذه الكتب الأربعة للامام الماوردى ، تمثل المراجع الأساسـية التى سوف نعتمد عليها فى هذه الدراسة ٠

---

(١٠)يقصد بمن لزمت طاعته ، هو الخليفة بخاصة ، وان كان من المحتمل ان ينصرف الى أى واحد من القائمين على شئون الدولة ٠

(١١) الأحكام السلطانية : ص ٣ ٠

(١٢) الناشر : مؤسسة شباب الجامعة ـ بالاسكندرية ـ عام ١٣٩٨ هـ ـ ١٩٨١ م ٠

(١٣) الناشر : دار النهضة العربية للطباعة والنشر ـ بيروت ـ عام ١٩٨١٠

(١٤) الناشر : مكتبة الفلاح ـ الكويت ـ عام ١٤٠٣ هـ ـ ١٩٨٣ م ٠

– من اهم ما كتب ايضا فى هذا المجال ما كتبه الفقيه **احمد بن عبد الحليم بن تيمية** – المتوفى سنة ٧٢٨ هـ – فى كتابيه : « السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية » (١٥) و « الحسبة فى الاسلام – أو – وظيفة الحكومة الاسلامية » (١٦) ، حيث اشتمل الكتاب الأول على وجوه الاصلاح الادارى ، والثانى على النظام الرقابى فى الدولة الاسلامية ، والذى يعطى اتجاهات بناءة فى الانضباط السلوكى والادارى لا غنى عنها للدولة ، وتعتبر جزءا اساسيا من مسئولية الحكومة الاسلامية .

– ومنها ما كتبه الفقيه : **عبد الرحمن أبى زيد ولى الدين بن خلدون** المتوفى سنة ٨٠٨ هـ فى كتابه : « المقدمة » (١٧) ، حيث وضح بفكره الاجتماعى مدى التأثير البالغ على الفكر الادارى ، باعتبار أن الادارة وفق مفهومها الاجتماعى ظاهرة اجتماعية تتناول بالتنظيم نشاطات بشرية جماعية هادفة .

هذه الظاهرة الاجتماعية تشمل وفق مفهومها العام ، القواعد والاتجاهات العامة فى الفكر الادارى والتنظيمى ، مما يجعل هذا الكتاب مرجعا اساسيا له قيمته العلمية الكبيرة فى الدراسات الادارية والتنظيمية .

– ومنها ما كتبه الفقيه **أحمد بن على القلقشندى** – المتوفى سنة ٨٢١ هـ . فى كتابه « صبح الأعشى فى صناعة الانشا » (١٨) والذى

---

(١٥) الناشر : دار الشعب / تحقيق محمد البنا ، ومحمد عاشور – القاهرة – ١٩٧٥ .

(١٦) الناشر : مكتبة ومطبعة السلفية – القاهرة – منيل الروضة – عام ١٣٨٧ هـ .

(١٧) الناشر دار نهضة مصر للطبع والنشر / تحقيق دكتور على عبد الواحد وافى – القاهرة عام ١٩٧٩ .

(١٨) الناشر : المطبعة الأميرية – القاهرة – عام ١٣٣١ هـ .

تضمن شرحا للنظم الادارية التى سارت عليها الدولة الاسلامية فى كل بقعة من بقاع الأرض ظهر فيها الدين الاسلامى ٠

وهذا الكتاب يعتبر دائرة معارف بالنسبة لوظيفة الكتابة ومتطلباتها ، والتنظيم المكتبى واجراءاته ، وتنظيم المكاتبات وتصنيفها ، والصفات المطلوبة للعاملين فى الدواوين وما يحتاجون اليه من خبرة فى الأمور العلمية والعملية ، مع توصيف دقيق لكل وظيفة بشكل يحدد اركان الوظيفة وابعادها وحدود سلطاتها ومسئولياتها ومجال اختصاصها ٠

* * *

وبعد : فتلك بعض النماذج من النتاج الفكرى لفقهاء الاسلام فى مجال الادارة بوجه عام ، وبصفة خاصة الادارة المالية للدولة ، والتى عكست جانبا من الحياة الفكرية الصحيحة للدولة الاسلامية ، واظهرت أن كثيرا من النظم الادارية المالية التى يعرفها عصرنا الحاضر ، ليست الا مجرد صياغات واشكال جديدة لأصول أسهم بها الفكر المالى الاسلامى ، وظهرت على مستوى التطبيق فى عصور ازدهار الدولة الاسلامية ٠

ومهما بذل من جهد علمى فى هذا الصدد ، فان الباحث يجد نفسه متتلمذا على التراث الاسلامى ولاتزيد مهمته الا على الاستكشاف فقط، وليس الابتكار ، وأن ما انتهى اليه ، انما هو أقل القليل ، ومحاولة على الطريق ، والأمر يستدعى بذل غاية الجهد من البحث العلمى المتكامل اذا كنا نتغيا احياء تراثنا الاسلامى ، بنفس القدر الذى نريد به اصلاح حياتنا فى مجال الادارة المالية للدولة ٠

* * *

« دراســـــة تمهيـــدية »

حول الادارة المــالية للدولة فى الفكر الاســلامى

الادارة فى الفكر الاسلامى : أسلوب للحيــاة ، ومنهج للتطبيق ، ولكى يتحقق وجود النظام الادارى الاسلامى ، لابد من توافر الشروط التـــــــالية : -

١ - أن تكون البيئة التى تعمل الادارة فى داخلها بيئة اسلامية :

٢ - ان توجد القيادة الادارية الاسلامية الرشيدة :

٣ - ان يكون الهدف النهائى لكل العمليات الادارية ، هو تنفيذ لأوامر الله تعالى ، واجتناب لنواهيــه :

وتتســـم الادارة فى الفكــر الاســلامى بالحيوية والاســتمرارية والاستجابة لكل المتغيرات ، فى اطار تنفيذ أوامر الله عز وجل وتحقيق التوازن بين مصلحة الفرد ومصــلحة المجتمع ، والســعى الى اقامة العــدالة بين جميع البشر ٠

والتنظيم الادارى فى الفكر الاسلامى : هو بناء تنظيمى ، يضم عدة وظائف تنتظم داخل عدة مستويات مثل : وظيفة الخلافة والوزارة والولاية ، ورؤساء الدواوين ، والكــتاب ، كمــا يضـــم الخبـــراء والمستشـــارين ٠

ويتم التنسيق بين هذه المستويات والوظائف بخطوط للسلطة والمسئولية ، وتوجد قنوات للاتصال داخل هذا البناء التنظيمى ·

واهم ما يميز هذا البناء ، هو عدم التزامه بنمط معين او هيكل تنظيمى محدد ، فيمكن ان يتغير بتغير الظروف بشرط الا يتعارض مع المبادىء والقواعد والأسس الاسلامية العامة ·

والادارة المالية للدولة : جزء من النظام الادارى الاسلامى ، مرتبطة ارتباطا وثيقا بمصادره ومبادئه واصوله وقواعده وأسسه ·

فالايرادات العامة للدولة ، والنفقات العامة للدولة والموازنة العامة للدولة ، يجب ان يحاط كل منها بجهاز ادارى تتعاون فيه العملية الادارية مع العملية المالية نحو تحقيق الأهداف ، وذلك بالعمل المستمر لدراسة المتغيرات التى قد تطرأ على سير العمل ، ومناقشة المشاكل التى تواجهها ، ووضع الحلول اللازمة لها ·

والادارة المالية للدولة : هى الوظيفة الادارية التى تتعلق بتنظيم حركة الأموال اللازمة ، لتحقيق أهداف معينة ، بأقصى كفاية ، وفى حدود الامكانيات المتاحة ، تحت الظروف والملابسات القائمة ·

وتشمل وظيفة الادارة المالية : التخطيط والتنظيم المالى للدولة ، ثم المتابعة والاشراف والتنفيذ والمراقبة لمالية الدولة ·

وقد وضع الفكر المالى الاسلامى ، الاطار العام لهذه الوظائف فى نصوص عامة ، وجعل للعقل الانسانى حرية التفكير والحركة والتطور فى حدود هذا الاطار ·

وقد تدرج الفكر المالى الاسلامى ، فى هذه الحدود ، وكان التخطيط والتنظيم والتنفيذ الدقيق يقوم على رجال تحركهم العقيدة الدينية والخوف من الرقيب الأعلى ، وهو الله عز وجل ، مصداقا لقوله

تعالى : « ان الله كان عليكم رقيبا » (١) .

وقوله تعالى : « وكان الله على كل شىء رقيبــا » (٢) .

الأمر الذى جعل الاشراف على التنفيــذ والمتابعة والمراقبة علــى أجهزة الادارة المالية للدولة ، اشرافا يمتد من رقابة الخالق تبــــارك وتعالى ، ومن الرقابة النابعة من داخل ضمير العــامل التى توقــظ ضميره ، وتعمق شعوره بالالتزام دون حاجة الى وجود رقابة خارجية عليــــــه .

(أ) التخطيط المــالى فى الفكــر الاســلامى

التخطيط المالى فى الفكر الاسلامى يتفق مع أى نوع من أنواع التخطيط ، فهو يبحث عن افضل الوسائل الممكنة لتحقيق هدف معين فى مدة معينة ، وفى حدود الامكانيات المتــاحة ، وتحت الظــروف والملابسات القــــائمة .

الا أنه يتميز عن غيره من أنواع التخطيط فى النظم الوضعية الأخرى ، حيث يتم التخطيط فى ظل القيم الروحية والمادية للحياة ، لأن الله عز وجل هو الذى حدد أسسه العامة ، وأهــدافه الرئيســية ، بنصوص من القرآن الكريم ، وجاء رسول الله - ﷺ - بالتفصــيل والتطبيق والتنفيذ لهذه الاسس وتلك الأهداف ، لاستغلال نعم اللــه عز وجل ، بطريقة منظمة نحو تحقيق أهداف معينة ، مع مراعاة حاجات الأمة .

- ثم من بعده - ﷺ - الصحابة - رضوان الله عليهم - والأئمة المجتهدون الذين استنبطوا الأحكام ووضعون النظم فى ضوء هــــذه

---

(١) سورة النســاء : ١

(٢) سورة الأحزاب : ٥٢ .

الأسس والأهداف ، مع شرحهم لكل التفاصيل والوسائل التنفيذية ، بما يتناسب وامكانيات وظروف كل عصر ، لتحقيق رسالة الاسلام الداعية الى التعاون على البر وتحقيق التكامل الاجتماعى .

وكان التخطيط فى الفكر الاسلامى يقوم على مبدأ الدراسة والتشاور مع أهل الرأى وأصحاب الحل والعقد عملا بقوله تعالى : **« فاسألوا أهل الذكر ان كنتم لا تعلمون » (٣) .**

ومن ابرز حالات التخطيط فى الفكر المالى الاسلامى هو : -

- ما حدث فى عصر رسول الله ﷺ من انه خطط لمالية الدولة عن طريق تعينه العمال لجمع ايرادات الدولة ، فعين أبا عبيدة بن الجراح على الجزية (٤) وعين سود بن غزية الانصارى على الخراج (٥) ، وبعث بعمر بن الخطاب وخالد بن سعيد بن العاص، ومعاذ بن جبل ، وأبى بن كعب وغير هؤلاء على الصدقات (٦) .

كما عين الزبير بن العوام ، وجهم بن الصلت ، وحذيفة بن اليمان ليكتبوا اموال الصدقات (٧) .

وعند تقديره ﷺ لايرادات الدولة ، عين لأموال الخراج عبد الله بن رواحة ، وجبار بن صخر بن أمية أخو بنى سلمة (٨) وعين لأموال الزكاة عبد الله بن ساعدة ، وأبو حثمة ، الانصارى والد سهل بن حثمة وعتاب بن أسيد (٩) .

---

(٣) سورة الأنبياء : ٧ .

(٤) انظر : تخريج الدلالات السمعية ، لأبى الحسن على بن محمد المعروف بالخزاعى التلمسانى ص ٥٢٢ .

(٥) أنظر : نفس المصدر السابق ص : ٥٣٦ .

(٦) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٤٥ .

(٧) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٥٥ ، ٥٥٦ .

(٨) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٦٢ ، ٥٦٣ .

(٩) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٦٤ .

كمـا عين المسـتوفين لحقـوق بيت المسـلمين ، منهم على بن أبى طالب ، وعمرو بن حزم ، وأبو عبيدة بن الجراح (١٠) .

وكان - ﷺ - يشرف بنفسه على هؤلاء العمال ويزودهم بتعاليم الاسلام فى هذا الصدد .

وكانت الموارد المالية المتاحة فى عصره ، تنفـق على المسـلمين لسد حاجياتهم ، وتجهيز غزواتهم ، وكانت التشريعات تصدر منظمة طرق تنفيذ ذلك كله بصدق وأمانة .

- وفى عصر الخلفاء الراشدين ، كـان التخطيط يتخذ شـكلا جماعيا ، فكانت الموارد المالية للدولة يجب ان تستوفى بنودها ، وأن يعاقب كل معتد عليها فردا او جماعة ، حتى لو كان الاعتداء بطريق سلبى - كما حدث بالنسبة لمانعى الزكاة فى عهد أبى بكر الصـديق - رضى الله عنه - والذى شن الحرب ضدهم من اجـل تأمين هــذا المورد المـــالى .

- وكما حدث فى عهد - عمر بن الخطاب - رضى الله عنـه - بشأن فرض الخراج - على الأراضى المفتوحة بالعراق والشام ، لمـا راى اتساع مساحتها ، فقرر عدم توزيعها على الفاتحين (١١) ، وكما حدث أيضا فى عهده بشأن توزيع الأعطيات (١٢) ومراقبته الحازمة على القائمين على ايرادات مالية الدولة (١٣) .

---

(١٠) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٨٠ .

(١١) أنظر : الخراج ، لأبى يوسف ص ٢٥ - ٣٥ ، الاستخراج لأحكـام الخراج لابن رجب الحنبلى ص ٢٣ - ٢٨ ، والأموال ، لأبى عبيد ص ٨٢ وما بعـــدها .

(١٢) أنظر : الأموال ، لأبى عبيد ص ٥٥٢ وما بعدها ، والخراج ، لأبى يوسف ص ٤٦ وما بعدها ، الاحكام السلطانية ، للماوردى ص ١٩٠ .

(١٣) أنظر : الأموال ، لأبى عبيد ص ٦٦٥ وما بعدها .

– ثم من بعدهم كـان الفقهاء والعلمـاء المجتهدون يخططـون ويفكرون لوضـع الخطط الماليـة والشروط التى ينبغى اتبـاعها فى الجبايه والانفاق لمالية الدولة ·

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « وان كان تقدير الأموال قاعدة ، فتقديرها يعتبر من وجهين : –

احدها : تقدير دخلها ، وذلك مقدر من احد وجهين ·

(أ) اما يشرع ورد النص فيه بتقديره ، فلا يجوز ان يخالف ·

(ب) واما باجتهاد تولاه العباد فيما اداهم الاجتهاد الى وضعه وتقديره ، ولا يسوغ أن ينقص ·

واذا ردت الى القوانين المستقرة ثمرت بالعدل ، وكان اضعافها بالجور ممحوقا ·

الثانى : تقدير خرجها ، وذلك مقدر من وجهين :

(أ) بالحاجة فيما كانت اسبابه لازمة أو مباحة ·

(ب) بالمكـنة حتى لا يعجز منها دخـل ، ولا يتكـلف معهـا عسف » (١٤) ·

وهكذا نجد ان التخطيط فى الفكر المالى الاسلامى ، متعلـق بحاجات الدولة المتغيرة والمتجددة ، ويدور فى نطاق تعاليم الاسلام وأسسه ومصادره ، حيث يعمل فى جميع الحالات والظروف على اقامة العدل ، وجلب النفع ومنع الضرر ، وتحقيق التـوازن بيـن جميـع

---

(١٤) انظر : تسهيل النظر وتعجيل الظفر ، فى اخلاق الملك وسياسـة الملك ص ١٧٨ ·

المصالح المختلفة ، والسعى نحو مطالب النمو الاقتصادى واقامة العدالة الاجتماعية لكافة البشر ٠

(ب) التنظيم المالى للدولة فى الفكر الاسلامى : –

لتنفيذ الخطة المالية للدولة ، لابد من انشاء وحدات تنظيمية تدار بمعرفة مشرفين يعاونهم عاملون من مستويات مختلفة يقومون باداء الأعمال المنوطة بهم فى ظل اختصاصات واضحة وتعليمات معلنة ، يخضع ذلك كله لنظام الاشراف والمراقبة المالية ٠

– ففى عهد رسول الله – ﷺ – وعهد ابى بكر الصديق – رضى الله عنه – كان المسجد مقرا لادارة الدولة ، يتم فيه مزاولة كافة انشطتها العامة ، بجانب العبادة والتفقه فى الدين ٠

وكان المسجد من الناحية التنظيمية ، يكفى لاستيعاب حركة النشاط المالى للدولة التى كانت فى عهدها الأول قليلة الموارد والمصارف المالية ٠

وكان رسول – ﷺ – بيده كافة الأمور المالية للدولة يفصل لها القواعد ويضع لهاالنظم، ويبين جبايتها ، ويوجه توزيعها ٠

– وقد سار ابو بكر الصديق – رضى الله عنه – على هذا الطريق من بعده – ﷺ – ٠

– وفى عصر الخليفة الثانى – عمر بن الخطاب – رضى الله عنه – اتسعت دائرة النشاط المالى ، واحتاجت الدولة الى مقار لماليتها ، تزاول من خلاله انشطتها ، فتم انشاء ديوانين لهذا الغرض، وهما : ديوان العطاء الذى يختص بالنفقات العامة للدولة ، وديوان الخراج ويختص بالايرادات العامة للدولة ٠

وقد اعتبر انشاء هذين الديوانين نموذجا تنظيميا احتذاه حكام الدولة الاسلامية فيما بعد ٠

ويصف الامـام المـاوردى تلك الحالة بقوله : « ثم لما فتح الله على المسلمين البـلاد ، ومكنهم من خزائن الملوك ، وكثر فيهـا الجيوش جعل أمير المؤمنين عمـر ، لطبقـات الناس ديوانا واجمعت الأمـة عليه ، فجعـل اهـل بيت الرســول - ﷺ - فى أول الدواوين ، ثم المهاجرين ، ثم الأنصار ، ثم احياء العرب بعضهم بعد بعض .

وكان يأمر بقسـم ما يجتمع فى بيت المـال من هذه الأمـوال بعد اخراج المـؤن وازاحة العلل ، على ما بينـه الله لرســوله فيما فضل عنـده من خمس الفىء وما فى بابـه قسـمه بين المسلمين على ما أمره الله به » (١٥) .

ويعرف الامام الماوردى الديوان بقوله : « موضوع لحفظ ما يتعلق بحقـوق السلطنة من الأعمـال والأموال ، ومن يقوم بها من الجيوش والعمـــال » . (١٦) .

ثم يقسـم الامـام الماوردى الأبواب الرئيسة لديوان السلطنة على اربعـة اقسـام .

١ - ما يختص بالجيش من اثبـات وعطاء ...
٢ - ما يختص بالأعمـال من رسوم وحقوق ...
٣ - ما يختص بالعمـال من تقليـد وعـزل ...
٤ - ما يختص ببيت المـال من دخـل وخرج ... (١٧) .

وهكذا نجـد الفكر الاسـلامى وضـــع التنظيم المـالى للدولة ، ووضـح معالمه وأهدافه ، وان كان هناك اختـلاف فى الصـــورة الآن

(١٥) نصحة الملوك / ص ٢٤٧ .
(١٦) الاحكام السلطانية ص ١٩٩ .
(١٧) الاحكام السلطانية ص ٢٠٣ .

لما كان عليه فى القرون الأولى للاسـلام ، فمـرد ذلك الى اختـلاف الأزمنة والأمكنة ، وتطور الفكر البشرى وتعـدد المشاكل ، ولكل زمان ما يناسـبه فى التطبيق والشكل ٠

(ج) الاشراف على مالية الدولة فى الفكر الاسلامى : –

ان مزاولة النشاط المالى داخل الوحدات التنظيمية يحتاج لهياكل تنظيمية تتكون من مجموعة من العاملين تندرج درجاتهم تحت قيادات اشرافيـة ٠

ومبدأ اشراف القيادة مقرر فى الادارة الاسلامية تمشيا مع توجيهاته – ﷺ – « لا يحـل لثـلاثة يكونون بفلاة (١٨) من الأرض الا أمروا عليهم احدهم » ولقوله – ﷺ – « اذا خـــرج ثلاثة فى سفر فليؤمروا احـدهم » (١٩) ٠ ٠

والتدرج فى الدرجات أمر يقره الاسلام بقوله تعالى : **« ولـكل درجات مما عملوا وما ربك بغافل عما يعملون »** (٢٠) ٠

وقوله تعالى : **« يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العـلم درجات والله بما تعملون خبير »** (٢١) ٠

– وكانت مسئولية الاشراف المـالى فى عهـد رسـول الله – ﷺ – مسئولية بسيطة ، حيث كانت الموارد المالية للدولة ومصارفها قليـــلة ومحـدودة ٠

وقد قام – ﷺ – بنفسـه بهـذه المسئولية يعاونه فيها من عينهم من العمـــال ٠

---

(١٨) الارض الجدب التى ليس فيها ماء ٠

(١٩) انظر : سنن أبى داود ج ٣ ص ٣٦ حديث رقم ٢٦٠٨ ٠

(٢٠) سورة الأنعـام / ١٣٢ ٠

(٢١) سورة المجـادلة / ١١ ٠

وقد عين بن أبى طالب - رضى الله عنــه - ليأخـذ الزكـاة من عامل الصـدقات ثم يقدمها لـه - ﷺ - ويســـمى العامل - بالمســتوفى (٢٢) .

وعين من العمـال من يتـولى جمع الغنائم وحفظها ، منهــم عبد الله بن كعب بن عمرو الانصارى ، ومحمية بن جزء الزبيدى(٢٣) ويســمى العـامل - بصاحب الغنـائم .

وعين من العمال من يقدرون الجـزية على الذميين ويحصلونها منهم ، وكان من بينهم ابـا عبيدة بن الجـراح ، ومعـاذ بن جبـل الانصـارى (٢٤) ويسمى العـامل - بعامل الجزية .

ونظـرا لقـلة المـوارد الماليـــة فى عهـده - ﷺ - فقـد كان ينفـق منها - ﷺ - يوميا ، ولم تكن الحاجة ماسـة الى ايجاد - بيت مـال - كى يحفظ فيـه .

- وكان عهد الخليفة الأول أبو بكر الصديق - رضى الله عنه - هو اسـتمرار لعهـد رسـول الله - ﷺ - بالنسـبة للموارد المالية ، فقـد كان ينفق ما يـرد منها على مستحقيها .

وكان نظـامه فى ادارة الحكم ، يقـوم على توزيع الســلطة والمسـئولية على معاونيه من الصحابة - رضوان الله عليهم - فعهـد الى عمر بن الخطاب - بأمـور العطاء (المعاش) ، وعهد الى على ابن أبى طالب بأمور أسرى الحرب ، وسـند الى أبى عبيدة بن الجراح بأمـور المـال العـام .

---

(٢٢) انظر : تخريج الدلالات السمعية / لابـى الحسن على بن محمـد - المعروف - بالخزاعى ص ٥٨٠ .

(٢٣) انظر : لمرجع السابق ص ٥١١ .

(٢٤) المرجع السابق ص ٥٢٣ .

- وفى عهد الخليفة الثانى عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - احتفظ لنفسه بالاشراف الكامل على مالية الدولة ، متحملا بذلك مسئولية بيت المال - واستحدث لهذا الغرض وظائف مالية منها : -

- وظيفة العاشر : وهو الذى يقوم بأخذ عشور التجارة بعد ما فرضت العشور فى عهده (٢٥) .

- وظيفة عامل الخراج : وهى وظيفة محلية توجد فى البلدان التى سن عليها الخراج ، ويقوم العامل بجمع خراجها (٢٦) .

- وظيفة المصدق : وهى تدخل فى وظائف العاملين على الزكاة الذين يفدون على الناس ويراجعون ما يملكونه من أموال ظاهرة ويتحققون من صحة بياناتها عند جمع الزكاة .

- وظيفة الأقباض : وهى وظيفة تخص صاحب الجيوش الاسلامية الذى كان يقبض الغنائم ويقوم بتسجيلها .

ولم يقتصر - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - على المسائل العليا الخاصة ببيت المال العام ، بل امتد اختصاصه الى مسئولى الأقاليم الاسلامية ، فكان يوضح لهم الطرق فى حل المشكلات ، والفصل فيما يعرض عليهم من منازعات .

وقد كان كل مسئول مالى فى هذه الاقاليم ، مستقلا عن الخليفة فى تصرفاته ، ومسئولا امامه شخصيا عن كل افعاله ، بحيث يصبح النشاط المالى للدولة يسير فى خط تنظيمى واحد من الرئاسة المركزية الى الولايات الاقليمية .

---

(٢٥) انظر : الخراج/لابى يوسف ص ١٣٥ ، الاموال لابى عبيد ص ٦٠٧ .

(٢٦) انظر : الخراج / لابى يوسف ص ٤٢ وما بعدها ، الاحكام السلطانية للماوردى ص ١٤٨ الاستخراج لاحكام الخراج / لابن رجب ص ٦٢ ، الاموال / لابى عبيد ص ٩٧ وما بعدها .

الأمر الذى أدى الى ارتبـاط جميع وظائف الدولة الماليـة ببعضها فى خط رئاسى واحـد ، وخضوعهم جميعا لجهـة واحدة هو الخليفة، تتحـدد مسئولياتهم المالية امامـه ، وهو المشرف عليهم والرقيب على تصرفاتهم ٠ مما مكن هذا التنظيم ، الاشراف الكامل للخليفة على جميع أوجـه النشاط المالى للدولة ٠

وكان لتطبيق اللامركزية للشئون المالية فى عهده -رضى الله عنه- اسـهاما كبيرا فى تدفق وتعبئة الموارد العـامة للدولة ، حيث كان ما يجمع من أمـوال فى اقليم من الاقاليم الاسلامية ، يصرف عليه أولا فى سـد احتياجاته ، واذا ما تبقى بعد ذلك ، يودع فى بيت المـال العـام ، مما سـاعد على ازدياد الحركة العمرانية فى الأمصار ، لأن اهالى هـذه الأمصار لمسـوا بأنفسهم أن ما يدفعونه من أموال للدولة ، يعود عليهم مباشرة ،وعلى اقليمهم فى هيئة خدمات ومشروعات عامة،

وكان من وجـوب العنـاية والاشراف على ماليـة الدولـة فى الفكر الاسـلامى ، التدقيق فى اختيـار القائمين بالوظائف التنفيذية لماليـة الدولة ، سـواء القيـادات الوسطى أو من بدونهم ٠

وفى هـذا الصـدد ، ينصـح الامـام أبو يوسف الخليفة هـارون الرشـيد فى اختيـار المخلصين والأمناء على أموال الدولة من خلال فحص جيد لخلقهم وحسن عبادتهم ، فمن لا يخاف الله لا يخاف الناس٠

يقـول أبو يوسف : « ومر يا أمير المؤمنين باختيار رجـل أمين ثقـة ، عفيف ناصح ، مامـون عليك وعلى رعيتك ، فـوله جمع الصدقات فى البلدان ٠

ومـره فليوجه اقواما يرتضيهم ويسـأل عن مذاهبهم وطرائقهم وأماناتهم يجمعون اليـه صـدقات البلدان (٢٧) ٠

---

(٢٧) الخراج ص ٨٠ وما بعـدها ٠

ولما كان القائمون على الاموال العامة للدولة ، يقع بعضهم تحت اغراء المال ، فيختلسون جزءا منه ، او يخفضون الضرائب عن الممولين نظير هدايا او أموال تهدى لهم ، ولا يعصمهم من ذلك فى معظم الأحوال الا اتصافهم بالأمانة وحسن الخلق والكفاية .

وهذا هو ما اكده الامام الماوردى بقوله : « واما كاتب الديوان وهو صاحب زمامه ، فالمعتبر فى صحة ولايته شرطان :

العدالة والكفاية .

فاما العدالة : فلأنه مؤتمن على حق بيت المال والرعية ، فاقتضى أن يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين .

وأما الكفاية : فلأنه مباشر لعمل يقتضى أن يكون فى القيام به مستقلا بكفاية المباشرين (٢٨) » .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، وضع التنظيم المحكم لوظائف الدولة المالية ، وربط بعضها ببعض فى خط رأسى ، يخضع الجميع لجهة واحدة تتحدد امامها مسئولياتهم ، ويسهل الاشراف والمراقبة الكاملة عليهم .

كما أهتم باختيار القائمين على مالية الدولة ، وكانت الوظائف للأصلح والأفضل قوة وامانة وعلما ، فلا وساطة ولا شفاعة ولا قرابة ولا نسب ولا جاه ولا سلطان ، وانما علم وامانة وكفاية .

(د) مراقبة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى

لا يكفى أن ترسم الدولة سياسة رشيدة للمال العام ، وتعد له الخطة المحكمة ، وتنظم حركته ، وتعبأ موارده ، وترشد انفاقه ،

---

(٢٨) الاحكام السلطانية ص ٢١٥ .

بل لابـد من ان تضع النظـم لرقابتـه وحمايتـه وصيانتـه من الضياع أو التـلف .

وتتنـــوع النظم الرقابية وتعـدد ، فمنها المراقبة الداخلية التى تقـوم على تنظيم العمـل طبقا لأسس يصعب معها حدوث تلاعب فى ماليـة الدولة .

ومنها نظم المراقبـة الخارجية التى تتم بمعرفة هيئة أو شخص خارجى على الاشخاص المنـوط بهم ادارة ماليـة الدولة .

وقد تكون المراقبة قبل العمليـات الماليـة للتاكد من ســـلامة اجراءاتهـا .

وقـد تكون بعـد اتمام العمليات الماليـة للكشف عما يكون قـد اعترى التنفيذ من نقص او اهمال أو اسراف او ضياع لمالية الدولة .

كما وقد تعددت نظم المراقبة فى الوقت الحاضر من حيث طبيعتها. فمنها رقابـة ماليـة ، ومنها رقابة اداريـة ومنها رقابة على درجـــة الأداء وكفايتـه .

فهـذه النظم الرقابية جميعها ، هدفها السير بالمـال العـــام لتحقيق أهدافـه .

ولا شـــك فان الفكر المـــالى الاسلامى قد حـوى جميع نظـــم وأشكال المراقبة الماليـة للدولة فى الوقت الحـــاضر ، حيث تضمنت مبادئه العـامة ، وقواعـده الكلية ، ونظمه المحكمة ، كافة انــواع المراقبـة الماليـة وزاد عليهـا ، وان كانت الأسماء مختلفة ، فهـــو اختـلاف تابع لاختـلاف الأمكنة والأزمنة .

هذه المبادىء وتلك القواعـد والنظـم ، التى حواها الفكر المالى الاسلامى كفيلة اذا تطبقت تطبيقا ســليما بمعرفة المسـلم الحقيقى

فى اى بيئة أو عصر من العصور ، ان تحقق اهدافها من صيانة المال العام ، والمحافظة عليه لتحقيق اهدافه .

فالمسلم الحقيقى ، نفسه هى الرقيبة عليه ، عملا بقوله تعالى: **«يوم تشهد عليهم السنتهم وأيديهم وأرجلهم بما كانوا يعملون»(٢٩)**

كما تنبعث من نفسه رقابة ذاتية تنبع من رقابته لله سبحانه وتعالى ، فتعصمه هذه الراقبة من أكل اموال الناس بالباطل ، فلا يرتشى ولا يخون ولا يحرض على الخيانة أو يسهل طريقها ، ولا تمتد يده الى المال بالتبذير او التبديد أو السرقة أوالاهمال .

فاذا ما كان له اختصاص بمالية الدولة ، ادت هذه الرقابة الذاتية الى العمل على صيانة المال العام وحمايته من التلاعب والسرقة والاختلاس والضياع .

وفيما حواه الفكر المالى الاسلامى ، من النظم الرقابية فى الوقت الحاضر ، وهو ما يسمى المراقبة المالية العامة ، سواء **كانت مراقبة سابقة :** تمنع الانحراف قبل وقوعه ، وهو ما كان يقوم به الخليفة الثانى - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - من احصاء اموال الولاة قبل ولايتهم ، ليجعلها أساسا لمحاسبتهم فيما بعد ، اذا علم أنه قد خالطها زيادة غير شرعية تكون قد نتجت بسبب وظيفته ، وفى اثناء تقلده لها (٣٠) .

أو كانت مراقبة لاحقة : للتاكد من أن ما حصل من الأموال العامة ، قد حصل بالحق ، وأنه قد وزع كذلك بالحق ، وأن الانفاق كان انفاقا رشيدا يحقق أقصى منفعة للدولة ، وهو ما كان

---

(٢٩) سورد النور : ٢٤ .

(٣٠) انظر : التراتيب الادارية / الكتانى ج ١ ص ٢٦٩ وما بعدها . فتوح البلدان للبلاذرى ص ٢٥٠ وما بعدها ، الاموال / لابى عبيد س ٣٨٢ .

يقـوم بـه الخليفة الثانى ـ عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ـ عندما كان يســال فى موسم الحج كل اهل بلد عن سيرة واليهم ، كى يطمئن بنفسه على حسن ادارتـه لأمور المسلمين ، ومنها الأموال العـامة ، وضمانا لوصول هـذه الأمـوال الى بيت المـال ، وعدم استئثار بعض الولاة بجـزء منها (٣١) .

كما كان ـ رضى الله عنه ـ يامـر ولاة الأموال عند عودتهـم الى المدينـة المنـورة ـ عاصمة الدولة الاسلامية ـ ان يدخلوها نهـارا ولا يدخلوها ليـلا ، حتى لا يحتجزوا من الاموال شيئا (٣٢) ويراهم ويراقبهم المسلمون عند دخولها ـ كى تحقق المراقبة الشعبية .

ولقـد حاسب ـ عمر بن الخطاب ـ رضى اللـه عنه ـ الولاة على الزيادة فى اموالهم ، فحاسب بعض الصحابة ـ رضى الله عنهم ـ حاسب أبى هريرة ، وعمرو بن العاص ، وخاله بن الوليد وغيرهم(٣٣) .

وبالنسبة لمراقبـة الأداء : من أجل طهارة الأموال والحصول عليها بالحق ، فلا يحصل بيت المـال على امـوال من الرعية بالباطل ، ولا ياكل الممول الأموال العامة بالباطل ، فليس المهم أن تزيد الأموال العامة فقط ، ولكن المهم أن تكون جبايتها بالعدل وبغير ظلم يقـع على الممولين تمشيا مع قوله تعـالى : « ولا تاكلوا اموالـكم بينكم بالباطل » (٣٤) .

---

(٣١) انظر : الأموال / لابى عبيد ص ٣٨١ وما بعدها ، فتوح البلدان / للبلاذرى ص ٢٥٠ وما بعدها .

(٣٢) انظر الادارة فى الاسلام / محمد كرد على ص ٣٤ وما بعدها .

(٣٣) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٣ وبعـدها ، وفتوح البلدان للبلاذرى رقم ٩٥٣ ، جامع البيان عن تأويل أى القرآن تفسير الطبرى ـ ج ٥ ص ٢٠ وما بعدها .

(٣٤) سورة البقرة / ١٨٨ .

وحول مراقبة الأداء يقول رسول الله — ﷺ — : « ... فان اجابوك الى ذلك ، فأعلمهم أن عليهم صدقة أموالهم فان أقروا بذلك ، فخذ منهم ، اتق كرائم أموالهم ، واياك ودعوة المظلوم ، فانه ليس بينها وبين الله حجاب » (٣٥) .

كما تضمن الفكر المالى الاسلامى ، انواعا أخرى من الرقابة خاصة الرقابة السياسية ،كما حدث فى عهد الخليفة الأول — ابى بكر الصديق — رضى الله عنه — مع مانعى الزكاة ، وكما حدث مع الخليفة الثانى — عمر بن الخطاب — رضي الله عنه — عند استطلاعه رأى الصحابة — رضى الله عنهم — فى فرض الخراج والعشور ، وبعض المسائل المالية الأخرى .

ولم يكتف الفكر المالى الاسلامى بهذه الأنواع من المراقبة ، بل وضع عقوبات وجزاءات كفيلة بردع من يرتكب مخالفات مالية للدولة .

ففى عقوبة مانعى الزكاة ، التى يتولاها الحاكم أو ولى الأمر — جاء قوله — ﷺ — : « من أعطاها مؤتجراً فله اجره ، ومن منعها فانا آخذوها وشطر ماله » (٣٦) .

وكان موقف الخليفة الأول موقفا تاريخيا فذاً ، فلم يقبل التفرقة ابداً بين الصلاة وبين الزكاة ولم يقبل التهاون فى أداء الزكاة وقال : « والله لأقاتلن من فرق بين الصلاة والزكاة ، فان الزكاة حق المال ، والله لو منعونى عناقاً كانوا يؤدونها لرسول الله لقاتلتهم على منعها » (٣٧) .

---

(٣٥) انظر : نيل الأوطار / للشوكانى ، ج ٤ ص ١١٥ وما بعدها .

(٣٦) انظر : الكلام على الحديث فى نيل الأوطار ، ج ٤ ص ١٣٢ وما بعدها .

(٣٧) انظر المرجع السابق ، ج ٤ ص ١١٩ وما بعدها .

وفى عقوبة الممتنعين عن أداء الجـزية يقول أبو يوسف : « لا يضرب أحد من أهـل الذمـة فى استيدائهم الجزية ، ولا يقاموا فى الشمس ولا غيرها ، ولا يحمل عليهم فى أبدانهم شيء من المكاره ، ولكن يرفق بهم ويحبسـون حتى يؤدوا ما عليهم ولا يخرجون من الحبس حتى تستوفى منهم الجزيـة » (٣٨) ٠

وفى عقوبة الممتنعين عن أداء الخـراج ، اذا لم يؤد من على الأرض من أهل الذمـة ما عليهم من خراج ٠ اجبروا على ذلك لأنـه حق بيت المال ، فاذا أصروا على عدم الأداء أجلوا عنها ٠

وفى عقـوبة سرقة واختلاس الأموال العامة ، عقـوبة تعزيرية ما يوازى قيمـة العشـور ٠

وفى عقوبة سرقة واختلاس الأموال العـامة ، عقوبة تعزيرية حسب ما يراه ولى الأمر في الجريمة وظروفها ، وكان منها الضرب والحبس ومقاسمة ماليتـه أو مصادرتها لبيت مال المسلمين ٠

فضـلا عن ذلك ، فهناك عقـوبة اخروية تنتظر الذين يخونون ويحصلون على المال العام للدولـة بدون وجه حق ، عمـلا بقوله تعالى : « **انما السـبيل على الذين يظلمون الناس ويبغون فى الأرض بغير الحـق أولئك لهم عذاب أليـم** » (٣٩) ٠

وقوله تعالى : « **يا أيهـا الذين آمنوا لا تاكلوا أموالكم بينكم بالباطل الا أن تكون تجـارة عن تراض منكم ولا تقتلوا أنفسـكم ان الله كان بكم رحيماً ٠ ومن يفعل ذلك عـدواناً وظلمـاً فسوف نصليه نارا وكان ذلك على الله يسيراً** » (٤٠) ، كما سيحيط برقابهم

---

(٣٨) انظر : الخراج ، ص ٨٠ ٠

(٣٩) سـورة الشـورى : ٤٢ ٠

(٤٠) سـورة النساء : ٢٩ ، ٣٠ ٠

يوم القيامـة ما سرقوه أو اقتنوه بغير حق من أموال الدولـــة . مصداقا لقوله ﷺ : « والذى نفس محمـد بيـده ، لا يأتى أحد منهم بشىء الا جاء بـه على رقبتـه يوم القيـامة ، ان كان بعيراً لـه رغـاء ، أو بقـرة لهـا خوار ، أو شـاه تيعر ، ثم رفـع يديه حتى رأينـا عفـرة ابطيـه ، ثم قال : اللهم هـل بلغت ، اللهم هـل بلغت ؟ » (٤١) .

وبعـد : فالفكر الاسلامى ، يرتكز على ركائز روحية تستمد قوتهـا من العقيـدة التى تبعث الضـمير الانسـانى وتوقظه ، فتنعكس آثاره على سلوك الفـرد والمجتمع .

اذ ان مفهـوم الادارة الماليـة للدولة فى الفكـر الاسـلامى ، مرتبط بأخلاقيات وقيـم المجتمـع الاسـلامى ، وملتـزم بالمتغيرات الاقتصادية للدولة ، وقائم على اشـباع حاجيات الفرد ، ومتمسـك بالنظـام وتحديد المسئوليات ، ومحترم للسـلطة الشرعيـة والهيكل التنظيمى للدولـة .

هذا ولمـا كانت الادارة المالية للدولة فى الفكر المالى الاسـلامى كما عرفها الامام الماوردى هى : « تقديـر العطـايا وما يسـتحق فى بيت المال ، من غير اسراف ولا تقتير ، ودفعـه فى وقت لا تقـديم فيـه ولا تأخير » (٤٢) .

فوظيفـة الادارة الماليـة للدولـة تشمل ادارة الأموال من ناحيتين :

١ ـ الحصول على المال من مصادره المشروعة (المـوارد) .

٢ ـ انفـاق المال بما يحقق أهداف الدولـة (المصارف) .

---

(٤١) انظر : الاموال لأبى عبيـد ، ص ٣٧٧ . والخراج لأبى يوسـف ، ص ٨٢ .

(٤٢) الأحكام السلطانية ، ص ١٦ .

ويرتبط بهاتين الناحيتين ، القائمون على المالية العامة للدولة ودور الخزانة العامة للدولة - حقوقها والتزاماتها - وأخيراً مراقبة مالية الدولة - جباية وانفاقاً - ٠

وعلى ضوء هذا المفهوم للادارة المالية للدولة سنتناول بالقدر الذى يسمح به الفكر المالى الاسلامى عند بعض مفكرى الاسلام فى هذا الصدد ، هذه الأمور الثلاثة ، مبتعدين عن الاطناب فى الشرح أو التفصيل ٠

* * *

الباب الأول

القائمون على ادارة ماليــة الدولــة

فى الفــكر الاســــلامى

(تمهيــــــــــــد) :

يلزم لمالية الدولة فى أى دولة من الدول ، اجهزة مالية تتبـع وزارة الماليــة ، أو الخزانة العامة للدولة ، كما يلزم الأجهزة عمــال يقومون بادارتها ، سواء فى جمع الايرادات ، أو انفاق المصروفات .

وقد كان الأمر في عصر رسول الله ـ ﷺ ـ يقوم على اختيار بعض الصحابة ـ رضوان الله عليهم ـ للقيـام بأعمــال جباية الايرادات ، ثم يقدمونها للرسول ـ ﷺ ـ .

وكان الرسول ـ عليه الصـلاة والسلام ـ يقوم باستخدامها في أوجهها المشروعة يوم ورودها ، أو في الأيام التالية ، بحيث لا يبقى لديــه من الأموال ما يوجب انشــاء وحدات اداريــة لماليــة الدولــة ، خاصة وأن الهدف الرئيسى للدولة الاســلامية حينذاك ، هو نشــر الدعوة الاسلامية .

وكانت توجيهاته ـ ﷺ ـ الى عمال الجباية تقوم على الالتــزام بالأمانة والعدل في أموال الدولــة ، وعلى معاملة أصحــاب الأموال بالرفق والليــن .

وقد سار على هذا النهج ـ أبو بكر الصديق ـ رضي الله عنــه ـ الا أن الأمر اختلف في أيام ـ عمر بن الخطاب ـ رضي الله عنه ـ بسبب اتســاع الدولــة فى عهده ـ فأنشـأ بعض الدواوين التى تنظم ماليــة

الدولــة من ايرادات ونفقات ، الأمر الذى أصبــح لزاماً فيــه تعيين عمال لادارة هذه الدواوين ، ممن تتوافر فيهم شروط خاصة أهمهــا الأمانة والكفاءة في العمل ، مصداقاً لقوله تعــالى : « **ان خيــر من اســتاجرت القوى الأمين** » (١) ٠

وبتطور الزمن واتســاع رقعــة الدولــة الاســلامية ، ازداد عــدد الدواوين ، وازدادت أهميتهــا وعدد القائمين عليهــا ٠

وكان القائمون على ادارة مالية الدولــة ، مستقلين في عملهم ، ليس لأحد عليهم ســلطان الا ما جاء به القرآن الــكريم والسنة النبوية واجماع الصحابة - رضــوان الله عليهم - فلا يعزلون بموت الامام ، ولا يجوز عزل أحدهم الا بسبب يوجبه ، وفى هذا ضمان كبير لحسن تنظيم وادارة ماليــة الدولــة ٠

وفي ضوء ما تقدم ســنتناول هذا الباب في فصلين :

- **الفصل الأول** : سياسة اختيار القائمين على ادارة مالية الدولة
- **الفصل الثانى** : اختصاصات القــائمين على ادارة ماليــة الدولة

* * *

---

(١) ســورة القصص : ٣٦ ٠

الفصل الأول

سياسة اختيار القائمين على ادارة ماليــة الدولة

(تمهيـــــــــــــــد) :

تقوم سياسة اختيار العاملين لوظائف الدولة ، في الفكر الاسلامى على مبدأين إساسيين هما : القوة والأمانة ، فمن أعلى مركز في الدولة الى أدنى موظف فيهــا ، لابــد أن يكون اختيــاره على أساس هذين المبدأين ، فلا يجوز أن يولى الوظائف العامة في الدولــة الضعيف الخؤون .

ومرد القوة ، الى القدرة على ما يتولاه العامل من أعمــال ، وهى تقدر في كل وظيفة بحسبها .

أما الأمانة ، فمردها الى عدم التفريط في شئون ما ولى عليــه ومراقبــة الله وخشــيته والخضوع لشريعته .

وتأكيداً لمدى أهميــة توافر القوة ، عند اختيار العمال لوظائف الدولــة ، ما روى عن رسول الله - ﷺ - أنه قال لأبى ذر الغفـــارى عندما ســأله الامارة : «« يا أبا ذر انك ضعيف وأنها أمانة ، وانها يوم القيامــة خزى وندامة ، الا من اخذها بحقهـــا وأدى الذى عليــه فيها » (١) ، مما يدل على أن معيار الاختيار للأشخاص يتلاءم مع طبيعة العمل الذى ســوف يوكل اليهم وتنفيذاً لقاعدة الأصلح قبــل الصالح فى التعيين للوظيفة العامة ، وليس اسنادها لمجرد طلبها ، أو محاباة للصحابى الجليل أبى ذر الغفارى رغم منزلتــه عند رسول الله - ﷺ - .

---

(١) انظر : صحيح مسلم بشرح النووى ، المجلد الرابع ، ص ٤٨٩ .

وقد اعتبر اختيار العمال منذ نشأة الدولة الاسلامية ، من باب أداء الأمانات (٢) ، بحيث يجب على ولى الأمر أن يولى على كل عمل أصـلح من يجده ، فان عدل عن الأصلح الى غيره مع عدم وجود ما يبرر ذلك يكون قد خان الله ورسوله والمؤمنين ، وقد قال تعالى : « **يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول وتخونوا اماناتكم وانتم تعلمـون** » (٣) .

وقد روى عن رسول الله - ﷺ أنه قال : « من ولى من أمر المسلمين شيئا فولى عليهم رجلا وهو يجد فيهم من هو أصلح منه فقد خان الله ورسوله وجماعة المؤمنين » (٤) .

وقال - ﷺ - : « ما من وال يلى رعية من المسلمين فيموت وهو غاش لهم ، الا حرم الله عليه الجنـة » (٥) .

وكان - ﷺ - لا يولى العمل لمن طلبه ، بل كان ذلك في الواقـع سـببا لمنع التولية ، فروى أن رجلين دخلا عليه وسألاه الولاية فقال : « انا والله لا نولى على هذا العمل أحـدا سـأله ولا أحـدا حـرص عليـه » (٦) .

وقد سـار على هذا المنهج النبوى الشريف - الخلفاء الراشـدون فى اختيار الولاه والعمال ، فكانوا لا يولون الا الأكـفاء والأمنـاء والأصلح من غيرهم على القيام بالأعمال ، وكانوا يتحرون في الاختيار والمفاضلة غايـة جهدهم ، ولا يستعملون من يطلب الولايـة .

فكانت الوظائف للأصلح والأفضل قـوة وأمانة ، فلا وسـاطة

---

(٢) انظر : السياسة الشرعية لابن تيمية ، ص ١٥ وما بعدها .

(٣) سـورة الأنفـال : ٢٧ .

(٤) انظر : المستدرك للحاكم النيسابورى ، ج ٤ ص ٩٣ .

(٥) انظر : صحيح البخارى ج ٩ ص ٨٠ ، وصحيح مسلم بشرح النووى - المجلد الرابع - ص ٤٩٣ .

(٦) انظر : صحيح مسلم بشرح النووى - المجلد الرابع - ص ٤٨٧ .

ولا شفاعة ولا قرابة ولا نسب ولا جاه ولا سلطان ، وانما علم وأمانة وكفاية . لأن الوظيفة فى الفكر الاسلامى خدمة عامة تستهدف اشباع حاجيات المجتمع ، وليست مغنماً يحظى بها من يتقرب الى الحكام ، أو يتودد اليهم ، ولذا لم تكن لمن يسألها ، بل كانت لمن يستحقها :

وعلى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الفصل فى مبحثين : ـ

الأول : طرق تعيين القائمين على ادارة مالية الدولة .

الثانى : شروط القائمين على ادارة مالية الدولة .

* * *

المبحث الأول

(طرق تعيين القائمين على ادارة ماليـة الدولـة)

تشمل طرق تعيين القائمين على ماليـة الدولـة فى الفكر الاسلامى عدة أمور أهمهـا : من يملك سلطة تعيينهم ، وسياسة التعيين واجراءات التعيين ، وتحديد جهـة العمـــل ومدته ، والأجـر المفروض لهـذه الوظيفة ، واخيراً أســباب عزل العاملين من وظائفهم اذا اقتضي الأمر ذلك .

أ ـ من له سـلطة تعيين العمال في وظائفهم ؟ : ـ

الحاكم بصفته نائبـاً عن الأمـة ، وهو المشرف والمسـئول عن القـائمين على الادارة الماليـــة للدولة ، فهو الذى يعينهم ويراقبهم ويحاسـبهم ويعزلهم اذا اقتضي الأمر .

لأن مسئوليته لا تقتصر على أعماله فقط ، بل تمتـد الى اعمـال معاونيـه ، فتصرفاتهم منسوبة اليـه ومحسوبة عليه . ولذا أصبحت سـلطة تعيينهم منوطة به ، أو ممن يفوضه لذلك من معاونيـه .

وحول من له سلطة تعيين العمال للوظائف يقول الامام الماوردى واحد من ثلاثـة : ـ

« ١ ـ اما من السلطان المسـتولى على كل الأمور .

٢ ـ واما من وزيـر التفويض (١) .

---

(١) يقابل وزير التفويض ، منصب الوزير الأول ، أو رئيس الوزراء فى الوقت الحاضر ، ولذا فالوزير التنفيذى لا يصح منه تعيين موظف الاّ بعـــد المطالبة وأخذ الموافقة من الحاكم أو من وزير التفويض .

٣ - واما من عامل عام الولايــة ، كعامل اقليم أو مصر عظيم يقلد في خصوص الأعمــال عاملاً » (٢) .

ب - سـياسـة تعيين العمـال : -

تقوم سياسة تعيين القائمين على ماليــة الدولــة على عدم التضخم الوظيفى . فلا يعين لهذه الوظائف الا بالقدر الذى يحتاجه العمــل فعلاً ، والا أدى ذلك الى فســاد العمل ، وضياع أموال الدولــة بغير حق ، ولابد وأن يكونوا من ذوى الكفاءة بالنسبة للعمل الذى يتولونه ، وأن يكونوا من أهل الأمانة .

وحول هذه السياســة يقول الامام الماوردى : « وأن لا يستكثر من العمال ، ولا يستخلف على الرعيــة منهم ، الا العدد الذى لا يجد منهم بداً ، فان في الاستكثار منهم فوق الحاجة ضروباً من الفســاد .

أولهــا : أنهم اذا كثروا كثرت أرزاقهــم ومؤنهم على بيت المــال ، فَشَغَلَتْ المال عن الأوجب الأولى والأحق الأحــرى ، وأضرت ببيت المــال .

الثانى : أنهم اذ أكثروا كثرت مكاتبتهم وكُتُبُهم وكُتُبُ الأمنــاء عليهم والشكايات منهم والرجائع عليهم ، فشغل ذلك الملك عن كثير مما هو أوْلى وأحق وأجْدَرُ واخْلَقُ .

الثالث : أنهم اذا كثروا كانوا من اتفــاق كلهم على الرشد والفــلاح والأمانة والصلاح والعفة والعفاف - ابْعَدَ ، لأن الأمناء المختــارين والــكفاة المقدمين في كل عصر وزمــان ووقت

---

(٢) الأحكام السلطانية : ص ٢٠٩ ، يقابل عامل الولايــة المحافظ فى عصرنا الحالى .

وأوان - أعزة قليلون ، فلابد اذا كثروا من اختـلاف أحوالهم فى هذه المعـانى والخصـال التى يحتاج اليهـا فيهم ومنهم ٠

فالواجب ان يشتغل منهم ما أمكن وتيسر وراج بهم العمـل وتقدر » (٣) ٠

ج - اجراءات وقرارات تعيين الموظفين : -

اهتم الفكر الاسلامى باجراءات تعيين الموظفين ، بحيث لا يعين منهم الا بعد المرور بمرحلة الاختبـار فى الوظيفة لفترة من الزمن ، فاذا اثبت الشخص جدارته بالعمل وأمانتـه فيه ، وحفظه على ماليـة الدولـة ، تم تثبيتـه فى الوظيفة ، والا فصل منها ٠

روى أن عمر بن الخطـاب ، ولى رجـلا بلدا ، فوفد عليه فجاة ، مدهنا حسن الحال فى جسمه ، عليه بردان ٠

فقال لـه عمر : أهكذا وليناك ؟ ثـم عزله ودفع اليه غنيمات يرعاها ، ثم دعـا به بعد مدة ، فرآه باليا اشـعث فى ثوبين أطلسين (٤) ثم ذكر عند عمر بخير ، فرده الى عمله ٠ وقال : كلوا واشربوا وادهنوا ، فانكم تعلمون الذى تنهون عنه (٥) ٠

وروى ان عمر بن الخطاب قال لأحد عماله : انى قـد عينتـك لأبلوك ، فان أحسنت زدتك ، وان أسأت عزلتك ٠

---

(٣) نصيحة الملوك : ص ١٩١ ، ١٩٢ ٠

(٤) الطلس : الوسخ من الثياب القديم ٠

(٥) انظر : الادارة فى الاسلام / محمد كرد على ص ١١٥ نقلا عن الكامل / للمبرد ٠

وكانت قرارات التعيين تصدر اما بالكلام - لفظاً - او باصدار أمر كتابى مقرون بشواهد الحال .

وقد أشار الامام الماوردى الى ذلك بقوله : « فيما تصح به التقليد ، فان كان نطقاً يلفظ به المولى صح به التقليد ، كما تصح به سائر العقود .

وان كان عن توقيع لمولى بتقليده خطاً لا لفظاً ، صح التقليد وانعقدت به الولايات السلطانية ، اذا اقترنت به شواهد الحال ، وان لم تصح به العقود الخاصة اعتباراً بالعرف الجارى فيه ... » (٦) .

وكان الغالب في القرارات تحمل خاتم الخليفة ، وتحتوى على أمر تنصيبهم وتحديد سلطاتهم ومسئولياتهم ، وكان القرار لا يكتمل الا باعلانه على جمهور المسلمين بقراءته على الملأ فى المسجد ، حتى تعرف سلطات العمال وحدود هذه السلطات والصلاحيات .

كما كان يطلب من العمال عند تعيينهم تقديم قائمة بكل ما يملكون من عقار ومال ، حتى تسهل مهمة المحاسبة والمساءلة للعمال عن أية زيادة في ممتلكاتهم وثرواتهم التى قد تكون اسبابها استغلال نفوذهم ومناصبهم .

وبذلك تكون هذه الاجراءات ، قد بلغت شأواً من الكفاءة الادارية والحفاظ على مالية الدولة .

د - تحديد جهة ونوع ومدة العمل : -

يلزم لحسن سير العمل ، ضرورة تحديد الجهة التى يعمل فيها العامل ونوع العمل الذى يقوم به ، والعلم الدقيق بمهام وظيفته من

---

(٦) الأحكام السلطانية : ص ٢١١ ، ٢١٢ .

حقوق وواجبات ، مع بيان مدة العمل الذى يتولاه العامل ، من حيث الفترة الزمنية ، أو الارتباط بالانتهاء من العمل المسند اليه ، أو اطلاق مدة الوظيفـة دون ارتباط بمدة ولا عمـل ٠

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى في شـأن تحديد جهـة ونوع العمل : « العمل الذى تقلده – أى الموظف – يعتبر فيـه ثلاثة شروط : –

أحدها : تحديد الناحيـة بما تتميـز بـه عن غيرهـا ٠

الثانى : تعيين العمل الذى يختص بنظره فيه من جباية أو خراج أو عشر ٠

الثالث : العلم برسوم العمل وحقوقه على تفصيل ينتفى عنه الجهالة ٠

فاذا استكملت هذه الشروط الثلاثة في عمل ، علم به المولى والمولىَ صح التقليـد ونفذ » (٧) ٠

وحول تحديد مـدد العمل يقول الامام الماوردى : « زمان النظر لا يخلو من ثلاثـة أحوال : –

أحدها : أن يقدره بمدة محصورة الشهور أو السنين ، فيكون تقديرها بهذه المـدة مجوّزاً للنظر فيها ، ومانعاً من النظر بعـد انقضائها ٠

الثانية : أن يقدر بالعمل ، فيقول المولى فيه ، قد قلدتك خراج ناحية كذا فى هذه السنة ، أو قلدتك صدقات بلـد كذا فى هـذا العام فتكون مدة نظره مقدرة بفراغه عن عمله ٠

---

(٧) الأحكام السلطانية : ص ٢٠٩ ٠

الثالثة : أن يكون التقليد مطلقاً ، فلا يقدر بمدة ولا عمل فيقول فيه :
قد قلدتك خراج الكوفة ، أو أعشار البصرة ، أو حماية بغـداد ... » (٨) .

هـ - سـياسـة الأجـــور : -

تقوم سياسة الأجور في الفكر المالى الاسلامى ، بتحديد الأجر بما يتناسب وأعباء الوظيفة ، وحجم العمل ، وأن يتحدد الأجر للعامل قبل أن يقوم بمهام وظيفته ، وأن يدفع الأجـر بمجرد فراغ العامل من عمله . فقد قال رسول الله - ﷺ - : « أعطوا الأجير أجره قبل أن يجف عرقه » (٩) .

كما يرى الفكر الاسلامى ، أن يكون الأجر بقدر العمل تمشـياً مع قوله تعالى : « **ولكل درجات مما عملوا ، وليوفيهم أعمالهم وهـم لا يظلمـون** » (١٠) ، مع مراعاة ما يكفى أسرة العامل واحتياجاته المعيشية ، خشية الانزلاق الى استغلال مالية الدولة - عملا بقوله - ﷺ - : « من ولى لنـا شيئاً ، فلم تكن له امرأة فليتزوج امرأة ، ومن لم يكن له مسكن فليتخذ مسكناً ، ومن لم يكن له مركبٌ فليتخذ مركباً ، ومن لم يكن له خادمٌ فليتخذ خادماً ، فمن اتخذ سوى ذلك : كنزاً ، أو ابلاً ، جاء الله به يوم القيامة غالاً أو سارقاً » (١١) .

كما راعى الفكر الاسلامى مستوى غلاء المعيشة في البلد الذى يقيم فيها العامل ، لأن الغرض من الأجر ، أن يفى بمتطلبات الحيـــاة

---

(٨) الأحكام السلطانية : ص ٢١٠ .

(٩) رواه ابن ماجه عن ابن عمر ، انظر : سبل السلام / للصنعانى ، جـ ٣ ص ١٠٧ ، والترغيب والترهيب / للمنذرى . جـ ٣ ص ٥٨ .

(١٠) سـورة الأحقاف : ١٩ .

(١١) انظر : الأموال / لأبى عبيد ، ص ٣٧٦ ، ٣٧٧ .

الضرورية ، حتى لا يضطر العامل الى اللجوء الى الأساليب غير المشروعة لتكملة نفقته ونفقة عياله .

وحول احتياجات العامل المعيشية ومراعاة مستوى معيشة البلد الذى يقيم فيه ، يقول الامام الماوردى : « تقدير العطاء معتبر بالكفاية ، حتى يستغنى بها عن التماس مادة تقطعه عن حماية البيضة (أى أهل البلد) .

والكفاية معتبرة من ثلاثة أوجه : -

أحدها : عدد من يعوله من الذرارى ...

الثانى : عدد ما يرتبطه من الخيل والظهر ...

الثالث : الموضع الذى يحله فى الغلاء والرخص .

فيقدر كفايته في نفقته وكسوته لعامه كله ، فيكون هذا المقدر فى عطائه ، ثم تعرض حاله فى كل عام ، فان زادت رواتبه الماسة زيه وان نقصت نقص » (١٢) .

ز - أسباب عزل القائمين على مالية الدولة : -

لا يكفى لتحقيق خضوع أعمال وتصرفات القائمين على مالية الدولة أن يقوم الرئيس الادارى بواجب الاشراف والارشاد والتوجيه على مرؤوسيه ، وانما يجب عليه مراقبتهم بلا تقصير ، ومحاسبتهم بدقة عن أعمالهم وتصرفاتهم .

ولما كانت الامانة شرط أساسي فيما يتولى مالية الدولة ، فان الخيانة هى من أهم أسباب عزل القائمين على مالية الدولة ، كما أن

---

(١٢) الأحكام السلطانية : ص ٢٠٥ .

قبولهم الهدايا وقت توليهم لوظائفهم تعد رشـوة يعاقب عليها الاسلام وتكون سـبباً لعزلهم من وظائفهم .

فقد كان حكام المســلمين يتابعون عمالهم ، ويكشفون أحوالهم ويحاسبونهم على تصرفاتهم . عملاً بقوله - ﷺ - : « من استعملناه منكم على عمـل فكتمنا مخيطـاً فما فوقه ، فهو غلول يأتى به يوم القيامـة » (١٣) .

وكان - ﷺ - يمنع الهدايا التى تقدم للولاة ويصادرها فقد ولى ابن اللتيبـة الأزدى ، على جمع الصدقات ، وعندما جاء قال : هذا لـكم وهذا أهدى الىّ .

فقال الرسول - ﷺ - : « ما بال الرجل نستعمله على العمـل مما ولانا الله ، فيقول هذا لكم وهذا أهدى الىّ ، فهلا جلس فى بيت أبيه أو أمه ، فينظر أيهدى اليه أم لا ؟ والذى نفسي بيده لا يأخذ منـه شيئاً الا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبته ، ان كان بعيراً له رغاء ، أو بقرة لهـا خوار ، أو شـاة تيعر ... » (١٤) .

وحول أسباب عزل العمال بسبب الخيانة يقول الامام الماوردى : - « أن يكون العزل بسبب دعا اليه ، وأسبابه ثمانية أوجه : -

أحدها : أن يكون سببه خيانة ظهرت منه ، فالعـزل من حقوق السياسة ، مع استرجاع الخيانة ، والمقابلة عليها بالزواجر المقومة ، ولا يؤخذ فيها بالظنون والتهم ، فقد قيل : من يخن يهن » (١٥) .

---

(١٣) انظر : الطبقات الكبرى / لابن سعد الواقدى ج ٧ ص ١٧٦ ، الأموال لأبى عبيد ص ٣٧٨ .

(١٤) انظر : صحيح مسلم بشرح النووى - المجلد الرابع - ص ٤٩٨ ، الأموال لأبى عبيد ص ٣٧٧ .

(١٥) قوانين الوزارة : ص ١١٩ .

وحول العـزل بسبب الرشـــوة ، يقول الامام الماوردى :
« ولا يجوز للعامل ان يأخذ رشوة أرباب الأموال ولا يقبل هداياهم .

قال رسول الله ـ ﷺ ـ : « هدايا العمـال غلول » . والفرق بين الرشـوة والهديـة : أن الرشـوة ما أخذت طلباً ، والهديـة ما بذلت عفـواً » (١٦) .

وهناك أسباب اخرى غير الخيانة والرشـوة لعزل القائمين على على ماليـة الدولـة ، منها عدم الكفاءة أو اختلال فى العمل أو ضعف فى الشخصية ، أو وجود من هو أكفأ منه ..

وفي هذا يقول الامام الماوردى : « أن يكون العزل لسبب دعـا اليـه وأسـبابه ... منها : ـ

ـ أن يكون سـببه ، عجزه وقصور كـفايته ، فالعمـل بالعجـز مضـاع ...

ثم روعى عجزه بعد عزله ، فان كان لثقـل ما تقلده من العمل ،جاز أن يقلد ما هو أسـهل ، وان كان لقصور منتـه وضعف حزمه ، لم يكن اهـلا لتقليـد ولا عمل .

ـ أن يكون السبب اختلال العمل من عسفه أو جزفه ، ... (١٧) والوزيـر المقلد فيه بين خيارين : ـ

اما أن يكون بعزله بغيره ، واما أن يكفه عن عسفه وجزفه .

---

(١٦) الأحكام السـلطانية : ص ١٢٥ ، وانظر : موضوع هدايا العمـال والأحاديث الدالـة على سبب عزل العامل بسبب الرشـوة فى كتاب الخراج لأبى يوسف ، ص ٨١ ، ٨٢ .

(١٧) جزف العمل : أى خرقه .

– أن يكون سببه انتشار العمل به من لينه وقلة هيبته ... والوزير المقلد فيه بين خيارين : –

اما أن يعزل بمن هو اقوى وأهيب ، واما أن يضم اليه من تتكامل به القـوة والهيبـة ، وخياره فيه معتبر بالأصلح .

– أن يكون سببه وجود من هو أكفأ منه ،فيراعى حال الاكفأ(١٨)» .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، راعى فى اختيار القائمين على ماليـة الدولـة ، الالتزام بالدين والأمانة والكفاءة ، والبعـد عن الوساطة فى طلب السعى لطلب هذه الوظائف ، لأنهـا من الخدمـة العامـة للدولـة ، وليست مغنما يسـعى اليه كل من يتقرب الى الحكام ليسـألها .

* * *

---

(١٨) انظر : قوانين الوزارة : ص ١٢١ – ١٢٣ .

المبحث الثانى

شروط القائمين على ادارة مالية الدولة

تمهيـــد :

وضع الفكر الاسلامى شروطا فيمن يتولى وظائف الدولة ، منها شروط عامة يجب توافرها فى جميـــع الوظائف ، وعلى جميـــع المستويات ، ومنها شروط خاصة يجب توافرها فى بعض الوظائف ٠

وتشمل الشروط العـــامة : القوة والأمانة والكفـــاءة ، فى كل الوظائف ســـواء منها العليا أو الاشرافية أو التنفيذية مع تفاوت فى أهميتها النســـبية ٠

فبعض الوظائف يكفى فيها قوة الاحتمال ، وبعضـــها تتطلب قوة جسمانية اكثر من غيرها ، وبعضـــها يحتاج الى امانة مطلقة ـ وهى الوظائف الخاصـــة التى تتصـــل بأموال الدولة ـ حيث يجب التحرى لمن يرشح لها مرة ومرات قبل تعيينه ، على عكس الوظائف الأخرى ـ الكتابية وغيرها ـ فيكفى أن يكون الموظف أمينـــا على أسرار مهنته ومهام عمله ٠

وحـــول الشروط التى ينبغى توافرها فيمن يتولى الوظائف فى الدولة ، وخاصـــة القائمين على ادارة مالية الدولة ، يقول الامـــام الماوردى : « فمن الخصال التى يحتاج الى أن تعم الجميع ـ الدين والعقل والأمانة والكفاية والاستقلال بما يُعصَبُ به ويفوَّض اليه٠

فمن لم يكن له دين يحجزه عن ارتكاب الخيانة ، كانت الأمانة منه معلقة برغبة حاضرة أو رهبة معجلة ، ولا يبعد أن تزول معهما اذا زالتا ، وتميل معهما اذا مالتا ، وربما حمله ســـوء العـــادة على مخالفة شرائط الرغبة والرهبة ، وتعدى حدودها والاستخفاف بها ،

واذا لم يكن له امانة خان ، واذا خان فى مثل هذه الأمور فربما عاد بضرر شامل أو فساد مستأصل .

واذا لم يكن عاقــلا ، فربما أراد أن ينفــع فيضر ، وأن يحفظ فيضيع ، ويزين فيشين ، ويحسن فيقبح .

واذا لم يكن فيــه كفاية بما فــوض اليــه وعُصب به (أى كلف به) ضاع الأمر وانتشر .

ثم من هؤلاء - أى الموظفين - من يجب أن يكون الغالب عليــه فى أبواب فضائله الأصــالة ، وحسن التدبير والتقدير ، وجــودة القريحة والبديهة ، وحسن الاستدلال بالشاهد على الغائب وبالماضى على الآتى ، وهم لكل باب من الرسوم السلطانية .

ومنهم من يحتاج منه الى فضل معرفة بالحساب وعمل الدخــل والخرج وهم الوكلاء وجباة الأموال من الكتاب ...

فعلى حسب ذلك ان يختار الملك ولاة اعماله ، وجباة امواله ، وليعلم انه لن يجد من يكمل بكل فضيلة ، ويبرز فى كل منقبة ...

ولكنه يختار لكل عمل هو اصلح له واسد لسده ، وان كان فيــه تخلف أو تقصير من جهات أخرى ، فانه لا يجد مهذباً لا عيب فيه، وكاملا لا نقص معه ، واذا لم يستعمل ذوى المعايب ضاعت الأمــور وتعطلت .. (١) .

وهكذا نرى ان هذه الشروط ، لا يجوز تعميمهــا ، فكل له تخصص برز فيه واشتهر به وعرف ، فيختار الأمثل فالأمثل فى كل منصب بحسبه ، فاذا لم يوجد من تتوافر فيه الشروط ، عين خيــر الموجودين ، لأنه لا تكليف بغير المستطاع ، يقول تعالى : « **فاتقوا**

---

(١) نصيحة الملوك ص ١٨٦ ، ١٨٧ .

الله ما استطعتم » (٢) وقال عــز وجــل : **لا يكلف الله نفســاً الا وســـعها** » (٣) ٠

ولمـا كان القائمون على مالية الدولة ، يقع بعضهم تحت اغراء المــال ، فيختلسون جـزاء منه ، او يخففون الضرائب عن المولين نظير هدايا أو رشاوى تقدم لهم ، ولا يعصـــمهم من ذلك فى معظم الأحوال الا اتصافهم بالأمانة وحسن الخلق والكفاية ٠

يؤكد الامــام الماوردى هذا بقــوله : « وأما كاتب الديوان وهو صاحب زمامه ، فالمعتبر فى صحة ولايته شرطان : العدالة والكفــاية

فأما العــدالة : فلأنــه مؤتمن على حــق بيت المـــال والرعية ، فاقتضى أن يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين ٠

وأما الكفاية : فلانه مباشر لعمل يقتضى ان يكون فى القيام بــه مستقلا بكفاية المباشرين » (٤) ٠

هذا وبجانب الشروط التى وضعها الفكر الاسلامى ، فيمن يتقلد الوظائف عموما ، والوظائف المالية على وجه الخصوص ، فقد وضع شروطا اخرى لمن يقوم بجمع الايرادات ، وانفاق المصروفات ٠

اولا ـ شروط تعيين القائمين على جمع الايرادات :

اوضح الفكر المالى الاســـلامى ، بنظرته الواقعية ، ما ينبغى توافره فيمن يتولى جمع موارد الدولة المالية ، وترجم هذه الشروط الامام الماوردى بقوله : « وأما شروط التقليد على مباشرة دخلهــا ، فخمسة شروط ٠

---

(٢) ســـورة التغابن ـ ١٦ ٠

(٣) ســـورة البقــرة ـ ٢٨٦ ٠

(٤) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ ٠

أحدها : أن يكون مطبوعا على العدل ، لينصف وينتصف .

الثانى : أن يكون متدينا بالأمانة ليستوفى ويوفى .

الثالث : أن يكون كافيا ، ليضبط بكفايته ولا يضيع لعجزه .

الرابع : أن يكون خبيرا بعمله ، يعرف وجوه موارده ، وأسباب زيادتــه .

الخامس : أن يكون رفيقا بمعاملته ، غير عسوف » (٥) .

فأين موقعنـــا الآن من هذه الشروط ؟؟ والتى ولا شك تعتبــر دستوراً فى اختيار من يتولى هذه الوظيفة الهامة فى الدولة .

وبالرغم من هذه الشروط الخاصة فى تقليد القائمين على جمع الايرادات عموما ، فان هناك مهام وشروط اخرى فيمن يتولى جمع الزكاة أو الفىء أو الخراج .

(أ) مهام وشروط القائمين على جمع الزكاة :

اشترط الفكر المالى الاسلامى فيمن يقوم بجمع الزكاة شـــروطا تعتبر دستوراً يهتدى به عند تعيين الموظفين لادارة مالية الدولة .

وحول هذه الشروط يقول أبو يوسف للخليفة هارون الرشـــيد « ومر يا امير المؤمنين باختيار رجـــل ، امين ، ثقه ، عفيف ناصـــح ، مأمون عليك وعلى رعيتك ، فوله جمع الصـــدقات فى البلدان .

ومـــره فليوجه فيها أقواماً يرتضـــيهم ، ويسأل عن مذاهبهم وطرائقهم وأماناتهم ، يجمعون اليه صدقات البلدان .

---

(٥) قوانين الوزارة : ص ١١٦ ، ١١٧ .

فاذا جمعت اليه ، أمرته فيها بما أمـــر الله جل ثنـــاؤه به ، فأنفذه » (٦) ٠

وقد أوضح الامام الماوردى الفرق بين شروط نوعين ممن يعينون لهذه الوظيفة ، وهما : عمال التفويض وعمـال التنفيذ مبينا بذلك مهام والتزام كل منهما فى مجال اختصاص وظيفته فيقول : « والشروط المعتبرة فى هذه الولاية : أن يكون حـرا ، مســـلما ، عادلا ، عالما بأحكام الزكاة ان كان من عمال التفويض ٠

وان كان منفذا قد عينه الامام على قـــدر يأخذه ، جـــاز أن لا يكون من أهل العلم بها ٠٠٠

فاذا ولى الصدقات من عمـــال التفويض : أخذها فيما اختلف الفقهاء فيه على رأيه واجتهاده ، لا على اجتهاد الامام ، ولا على اجتهاد أرباب الأموال ، ولم يجـــز للامام أن ينص له على قـــدر مـــا يأخذه ٠

وان كان من عمال التنفيذ : عمل فيما اختلف فيه على اجتهاد الامام ، دون أرباب الأموال ، ولم يجز لهذا العامل أن يجتهد ، ولزم الامام أن ينص له على القدر المأخوذ ويكون رسولا فى القبض ، منفذا لاجتهاد الامام » (٧) ٠

---

(٦) الخـــراج : ص ٨٠ ٠

(٧) الاحكام السلطانية : ص ١١٦ ، والفرق بين عامل التفويض وعامل التنفيذ ، أن عامل التفويض : هو من يفوضـــه الحاكم بتدبير الأمـــور برأيه وامضائها على اجتهـــاده ، ويعتبر فى تقليده شروط الامامة ، وأن يكون من أهل الكفاية فيمـــا وكل اليه من الأمور الهـــامة بالدولة ـ كأسرى الحـــرب أو الخـــراج ٠

أما عامل التنفيذ : فشروطه أقل ، لأن النظر مقصـــور على رأى الامام وتدبيره ، فهو وســـط بين الامام وبين الرعايا انظـــر ذلك تفصيلا فى كتـــاب الأحكام السلطانية / للامام الماوردى ص ٢٢ وما بعدها ٠

كما أوضح الامام الماوردى ، مهام القائمين على الزكاة بعد تعينيهم لهذه الوظيفة ، فهل يناط اختصاصاتهم بجمعها وقسمتها ، ام بجمعها فقط ، أم يطلق له أمر التصرف . وذلك بقوله : « وله اذا قلدها ثلاثة احوال :

احدها : ان يقلد اخذها وقسمها ، فله الجمع بين الأمرين ... والمقلد بهما بتاخير قسمها ماثوم ، الا أن يجعل تقليدها لمن ينفرد بتعجيل قسمها .

الثانى : أن يقلد أخذها وينهى عن قسمتها ، فنظره مقصور عن الأخذ ،وهو ممنوع من القسم .

الثالث : ان يطلق تقليده عليها ، فلا يؤمر بقسمها ، ولا ينهى عنه ، فيكون باطلاقه محمولا على عمومه فى الأمرين من اخذها وقسمها .

فصارت الصدقات مشتملة على الأخذ والقسم لكل واحد منهما حكم » (٨) .

(ب) شروط القائمين على جمع الفىء (بالمعنى العام) :

اشترط الفكر المالى الاسلامى شروطا فيمن يتولى جمع الفىء ، ينبغى ان تتوافر فيهم عند تعيينهم ، تختلف هذه الشروط باختلاف اختصاصات ودرجات الوظيفة وعمومها او خصوصها .

وحول هذه الشروط فيمن يتولى جمع العشور ، يقول أبو يوسف « أما العشور : فرأيت أن توليها قوما من اهل الصلاح ، والدين وتأمرهم أن لا يتعدوا على الناس فيما يعاملونهم به ، فلا يظلموهم

---

(٨) الاحكام السلطانية : ص ١١٤ .

ولا يأخذوا منهم اكثر مما يجب عليهم ، وأن يمتثلوا ما رسمناه لهم » (٩) .

وحول الشروط فيمن يتولى جمع الجزية يقول ابو يوسف ان يسندها « الامام الى رجل من اهل الصلاح فى كل مصر ، ومن اهل الخير والثقة ممن يوثق بدينه وامانته » (١٠) .

ويوضح الامام الماوردى شروط من يتولى جمع الفىء ، والتى تختلف مهام وظيفته بحسب اختلاف ولايته بقوله : « وصفة عامل الفىء مع وجود امانته وشهامته تختلف بحسب اختلاف ولايته فيه : وهى تنقسم ثلاثة اقسام :

القسم الأول : ان يتولى تقدير أموال الفىء وتقدير وضعها فى الجهات المستحقة منها ـ كوضع الخراج والجزية .

فمن شروط ولاية هذا العامل ان يكون حراً مسلماً مجتهداً فى احكام الشريعة ، مضطلعا بالحساب والمساحة .

والقسم الثانى : أن يكون عام الولاية على جباية ما ستقر من أموال الفىء كلها ، فالمعتبر فى صحة ولايته شروط الاسلام والحرية ، والاضطلاع بالحساب والمساحة ، ولا يعتبر ان يكون فقيها مجتهدا لأنه يتولى قبض ما استقر بوضع غيره .

والقسم الثالث : ان يكون خاص الولاية على نوع من اموال الفىء خاص ، فيعتبر ما وليه منها ، فان لم يستعن فيه عن استنابة ، اعتبر فيه الاسلام والحرية ، مع اضطلاعه بشروط ما ولى من مساحة أو حساب » (١١) .

---

(٩) الخراج : ص ١٣٢ .
(١٠) الخراج : ص ١٢٢ .
(١١) الأحكام السلطانية : ص ١٣٠ .

(جـ) : شروط القائمين على جمع الخراج :

اشترط الفكر المالى الاسلامى شروطا ينبغى توافرها فيمن يتولى جمع الخراج ، تتمثل فى مجموعة صفات تتعلق بالكفاية العلميـــة والادارية والمالية ، فضلا عن الصفات الدينية والأخلاقية ، كى تستقيم ماليــة الدولة .

وقد وضع أبو يوسف هذه الشروط فى هيئة نصيحة تقدم بهاالى الخليفة ـ هارون الرشــيد قائلا فيها : « ورأيت ـ أبقــى الله اميـــر المؤمنين ـ ان تتخذ قوما من اهل الصلاح والدين والأمانة ، فتوليهم الخراج ، ومن وليت منهم ، فليكن فقيها عالما مشاورا لأهل الرأى ، عفيفا لا يطلع منه على عورة ، ولا يخاف فى الله لومة لائم ما حفظ من حق وأدى من امانة احتسب به الجنة ، وما عمل به من غير ذلك خاف عقوبة الله فيما بعد الموت ، تجوز شهادته ان شهد ولا يخاف منه جور فى حكم ان حكم .

فانك انما توليه جباية الأموال واخذها من حلها ، وتجنب مـــا حرم منها ، يرفع من ذلك ما يشاء ويحتجن منه ما يشاء ، فاذا لــم يكن عدلا ثقة امينا ، فلا يؤتمن على الأموال » (١٢) .

ثم يؤكد أبو يوسف على صفة العدل التى يتحلى بها العامل على جمع الخراج فى زيادة الدخل للبلاد وعمارتها بقوله : « ان العـــدل وانصاف المظلوم وتجنب الظلم مع ما فى ذلك من الأجر يزيد بـــه الخراج وتكثر به عمارة البلاد ، والبركة تكون مع العدل ، وتفقــد مع الجــور ، والخــراج المــأخوذ مع الجـــور تنقص به البـــلاد وتخـــرب » (١٣) .

ويفرق الامام الماوردى ، بين الالتزام بالشروط وعدم الالتزام

---

(١٢) الخـــراج : ص ١٠٦ .

(١٣) الخـــراج : ص ١١١ .

بها ، واثر ذلك على السلطة والبلاد معا . بقوله : « عمال الخراج : الذين هم جباة الأموال ، وعمار الأعمال ، والوسائط بينه – أى الوالى – وبين رعيته ...

فان نصحوه فى أمواله ، وعدلوا فى أعماله ، توفرت خزائنه بسعة الدخل ، وعمرت بلاده ببسط العدل ...

وان خانوه ما اتجبوه – اى جمعوه – من امواله – وجاروا فيما تقلدوه من اعماله ، نقصت موادّه ، وخربت بلاده ، وتغير عليه (لقلة دخله) أعوانه واجناده ، وتولد منه ما يكون محل فساد ...

والمعتبر فى أخيارهم – تعيينهم – ان يكون فيهم انصاف وانتصاف ، وعمارة ، وخبرة ، ونزاهةٌ ، لتدرّ اموال الرعية وتتوفر أموال السلطنية » (١٤) .

ثم يفرق الامام الماوردى ايضا ، بين نوعين من عمال الخراج ، احدهما يشترط فيه العلم والاجتهاد ، لأن عمله المنوط به يقتضى ذلك، والآخر لا يشترط فيه ذلك ، لأن عمله تنفيذى لا يحتاج الى أدوات التقويم والتقدير ، بل يقتصر دوره على جمع الايرادات المقدرة من جهة العامل الأول .

وذلك بقوله : « وعامل الخراج ، يعتبر فى صحة ولايته : الحرية والأمانة والكفاية .

ثم يختلف حاله باختلاف ولايته .

– فاذا تولى وضع الخراج ، اعتبر فيه أن يكون فقيها من أهل الاجتهاد .

---

(١٤) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٢٠٦ ، ٢٠٧ .

- وان ولى جباية الخراج ، صحت ولايته ، وان لم يكن فقيهــا مجتهدا » (١٥) .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى أهتم اهتماما بالغا بالشروط التى ينبغى أن تتوافــر فيمن يتولى جمــع الايرادات المالية للدولــة والتى من اهمها : الدين ، والأمانة ، والكفاءة ، والعقل ، وحســن التدبير والتقدير ، والعفة ، والثقة ، وعلم الحساب بالدخل والخرج والرفق فى المعاملة ، وأن يكون من اهل الصلاح والعدل ، وجودة القريحة والبديهــة .

ثانيا : شروط تعين القائمين على نفقات الدولة

وضع الفكر الاسلامى شروطا فيمن يتولى أمر النفقات العــامة للدولة موضحا بذلك تحديد واجبات الوظيفة وحقوقها ، واختصاصات القائمين بها ، كى تسهم هذه النفقات فى نجاح تنفيذ الموازنة العامة للدولة وتحقق الأهداف المرجوة منها .

وحول نفقات الزراعة واستصلاح الأراضى من اجــل التنميــة وزيادة الدخل ، يقدم ابو يوسف نصيحته فى ذلك مبينا الشروط التى ينبغى أن تتوافر فيمن يقوم بهذه الوظيفة فيقول : « ورايت أن تأمر عمال الخراج اذا اتاهم قوم من اهــل خراجهم ، فذكروا لهم أن فى بلادهم انهارا عادية قديمة ، وارضــين كــثيرة غامرة ، وانهـــم ان استخرجوا لهم تلك الانهار واحتقروها وأجرى الماء فيها عمرت هذه الأرضون الغامرة وزاد فى خراجهم ، كتب بذلك اليك فامرت رجلا من أهل الخير والصلاح ، يوثق بدينه وامانته ، فتوجهه فى ذلــك حتى ينظر فيه ويسأل عنه أهل الخبرة والبصيرة به ، ومن يوثق بدينه وأمانته من اهل ذلك البلد ، ويشاور فيه غير اهل ذلك البلد

---

(١٥) الأحكام السـلطانية : ص ١٥٢ .

ممن له بصير ومعرفة (١٦) ، ولا يجرّ الى نفسه بذلك منفعة ، ولا يدفع عنها به مضرة .

فاذا اجتمعوا على ان فى ذلك صلاحا وزيادة فى الخراج أمرت بحفر تلك الأنهار وجعلت النفقة على بيت المـال » (١٧) .

ثم يصف أبو يوسف الشروط التى ينبغى ان يتحلى بها القائمون على هذه النفقة فيقول : « ولا يولى النفقة على ذلك الاّ رجل يخاف الله ، يعمل فى ذلك بما يجب عليه الله ، عرفت أمانته وحمد مذهبه ولا تول من يخونك ويعمل فى ذلك بما لا يحل ، ولا يسعه أن يأخذ المال من بيت المال لنفسه ومن معه ، أو يدع المواضع المخوفة ويهملها ولا يعمل عليها شيئا يحكمها به ، حتى تنفجر فتغرق ما للناس من الغلات ، وتخرب منازلهم وقراهم » (١٨) .

وحول شروط تعيين القائمين على نفقات الدولة ، بعد الشرطين الأساسيين وهما : الأمانة والكفاءة ، يضع الامام الماوردى شروطـا خاصة لكل وظيفة فيقول : « وأما شروط التقليد على مباشرة خراجها - أى نفقات الدولة - بعد الأمانة التى هى مشروطة فى كل ولاية - أى وظيفة - فمعتبرة بأحوال الخرج .

وتنقسم ثلاثة اقسـام :

أحدها : ما كان راتبا على رسوم - أى مرتبات - مستقرة - كأرزاق الجيش والحواشى ، فللتقليد عليه شرطان :

- معرفة مقـاديرها .
- معرفة مسـتحقيها .

---

(١٦) يستشير خبراء فى هذا المجال من غير تلك البلاد ، لدراسة الجدوى.

(١٧) الخـراج : ص ١١٠ .

(١٨) الخـراج : ص ١١٠ .

الثانى : ما كان عارضا من امور تقدمتها ، والناظر مأمور بها - كالصلات وحوادث النفقات .

فللتقليد عليه شرطـــان :

- وقوفهـا على الأوامر .
- معرفة اغراض الآمر .

والثالث : ما كان عارضا ، فوض الى رأى الناظر ، ووكـل الى تقديره - كالمصالح والنفقات .

فللتقليد عليه ... يحتاج مع الأمانة الى ثلاثة شروط :

١ - معرفة وجوه الخرج ، حتى لا يصرف فى غير حق .
٢ - الاقتصاد فيه ، حتى لا يقضى الى سرف ولا تقتير .
٣ - استصلاح الأثمان والأجور فى غير تحيف ولاغين » (١٩).

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، وضع شروطا فى القائمين على نفقات الدولة من أجل التنمية والانتاج والانفاق الرشيد لتحقيق سياسة الدولة المالية على وجهها المنشود .

* * *

---

(١٩) قوانين الوزارة : ص ١١٧ ، ١١٨ .

الفصل الثانى

اختصاصات القائمين على ادارة مالية الدولة

تمهيد :

لا شك أن تحديد واجبات الوظيفة وحقوقها ، واختصاصات القائمين بها من المسائل ذات الأهمية فى حسن ادارة سير العمل .

فشيوع الاختصاص يؤدى الى الفوضى والتراخى ، كما يؤدى الى عدم امكان تحديد المسئولية عن الخطأ اذا وقع ، فضلا عن أنه يؤدى الى افساد العمل وبطلانه .

وفى تحديد الاختصاص والمسئولية ، حِرصٌ على اجادة العمل وتحقيق للأهداف المرجوة من الوظيفة .

ولهذا اهتم الفكر المالى الاسلامى ، ببيان اختصاصات القائمين على ادارة مالية الدولة ، من حيث تحديد العمل مكانيا ونوعيا واجرائيا ووصفيا تحديدا تفصيليا ، حتى يتحقق هدف الاختصاص من ضبط تحصيل ايرادات الدولة وتوريدها الى بيت المال ، دون نقص أو تأخير ، وانفاقها فى مصاريفها وفقا لما يقضى به أحكام الشرع . مع امكانية تحديد المسئولية ومراقبة السجلات والنظر فى شكاوى الأفراد .

وقد أوضح الامام الماوردى ، اختصاصات القائمين على مالية الدولة ، وقسمها الى ستة اختصاصات بقوله : -

« ١ - حفظ القوانين - (أى أصول الربط) - على الرسوم العادلة

من غير زيادة تتحيف - (أى تتظلم) - بها الرعية ، أو نقصان ينثلم به - (أى ينتقص به) - حق بيت المال ...

٢ - استيفاء الحقوق ، فهو على ضربين : -

(أ) استيفاؤها ممن وجبت عليه من العاملين ...
(ب) استيفاؤها من القابضين لها من العمال ...

٣ - اثبات الرفوع - (أى تسجيل ومراجعة ما يرفع اليه) - فينقسم ثلاثة أقسام :

رفوع مساحة وعمل ، رفوع قبض واستيفاء ، رفوع خرج ونفقة .

٤ - محاسبة العمال ، ويختلف حكمها باختلاف ما تقلدوه ...
٥ - اخراج الأموال ... واعتبر فيه شرطان :

(أ) لا يخرج من الأموال الا ما علم صحته ...
(ب) أن لا يبتدى بذلك حتى يستدعى منه ...

٦ - تصفح الظلامات ، فهو يختلف بسبب اختلاف التظلم ، وليس يخلو من ان يكون المتظلم من الرعية او من العمال ... »(١) .

ولما كانت الادارة المالية الحديثة ، خصصت جهات لتحصيل ايرادات الدولة ، وجهات أخرى لانفاقها .

فخصصت مصلحة الضرائب ، بتحصيل ضرائب رؤوس الأموال المنقولة ، والأرباح التجارية والصناعية ، والمهن الحرة وغير ذلك .

وخصصت مصلحة الجمارك بتحصيل الضرائب الجمركية ، وضرائب الانتاج - وغيرها .

---

(١) الأحكام السلطانية : ص ٢١٧ ، ٢١٨ .

وتولت مصلحة الأموال المقررة ، تحصيل الضرائب على الأطيان الزراعية والعقارات المبنية وغير ذلك ٠

فان الفكـر المالى الاسلامى ، قـد سـبقها فى ذلك بقرون عديدة حيث فرق بين جمع الزكاة والموارد الأخرى للدولة ، وجعل لكـــل واحد منها ادارة خاصة بها ٠

كما فرق بين اختصاص القائمين على جمع الايرادات ، والقائمين على صرفها ، حرصا منه على أن تجمع الايرادات كاملة ، وتصرف فى الأوجه المشروعة والمخصصة لها ٠

وحول هذا المعنى يقول أبو يوسف فى وصيته للخليفة هـــارون الرشيد : « ومر يا أمير المؤمنين باختيار رجل أمين ثقة عفيف ناصح مأمون عليك وعلى رعيتك فوله جمع الصدقات فى البلدان ٠٠٠

فاذا جمعت اليه أمرته فيها بما أمر الله جل ثناؤه به فأنفذه ، ولا تولّها عمال الخراج ، فان مال الصدقة لا ينبغى أن يدخل فى مال الخراج ٠٠٠٠

ولا ينبغى أن يجمع مال الخراج الى مال الصدقات والعشور ، لأن الخراج فىء لجميع المسلمين ، والصدقات لمن سمى الله عز وجل فى كتابه » (٢) ٠

كما يفرق الامام المـاوردى بين القـائمين بجمـع الايـرادات والقائمين بصرفها ٠ فيقول : « أحدها : المقيمون بأخذها وجبايتها ، الثانى : المقيمون بقسمتها وتفريقهـا ، من أمين ومباشر ومتبـــوع وتابـــع ٠٠٠ » (٣) ٠

وفى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الفصل فى مبحثين : -

المبحث الأول : اختصاص القائمين على ايرادات الدولة ٠
المبحث الثانى : اختصاص القائمين على نفقات الدولة ٠

❊ ❊ ❊

---

(٢) الخـراج : ص ٨٠ ٠
(٣) الأحكام السلطانية : ص ١٢٣ ٠

المبحث الأول

اختصـاصات القـائمين على ايرادات الدولـة

فرق الفكر المالى الاسلامى بين اختصاصات القائمين على جمـع ايرادات الدولة ، وأخذ بمبدأ استقلال جمع كل ايراد على حدة بحيث لا يتولى جمع الزكاة من يتولى جمع الخراج ، لأن الخـــراج فىء لجميع المسلمين ، أما الزكاة فهى لمن سماهم الله فى كتابه الكريم (١) وحدددها فى ثمانية اصناف .

(أ) اختصـاصـات القائمين على جمع الزكاة : ـ

وحول هذه الاختصاصات ينصح أبو يوسف الخليفة بقوله : « فمر يـا أمير المؤمنين العـاملين عليهـا ـ (أى الزكـاة) ـ بأخذ الحق واعطائه من وجب له وعليه . والعمل فى ذلك بما سنه رسول الله ـ ﷺ ـ ثم الخلفاء من بعده » (٢) .

ومن بين اختصاصات القائمين على جمع الزكـاة يوضـح الامام الماوردى نوعين من الاختصاصات بقوله : « وليس لوالى الصدقات نظر فى زكاة المال الباطن (٣) ، وأربابه ـ (أى أصحاب هذا المال)ـ أحق باخراج زكاته منه ، الا أن يبذلها أرباب الأموال طوعا فيقبلها منهم ويكون فى تفريقها عونا لهم .

---

(١) الآية رقم ٦٠ من سورة التوبة « انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله . والله عليم حكيم » .

(٢) الخـــراج : ص ٧٦ .

(٣) المال الظاهر : هو مالا يمكن اخفاؤه ـ كالزروع والثمار والمواشى ـ أما المال الباطن هو ما أمكن اخفاؤه من الذهب أو الفضة أو عروض التجارة .

ونظره مختص بزكاة الأموال الظاهرة ، يؤمر ارباب الأموال بدفعها اليه ... » (٤) .

وفى حالة تولّيه القيام بجمع الزكاة يوضح الامام الماوردى بأن لـه ثلاث اختصاصات . بقوله : ـ

« وله اذا قلدها ثلاثة أحوال : احدها : أن يقلد اخذها وقسمها فله الجمع بين الأمرين ...

الثانى : أن يقلد أخذها وينهى عن قسمتها ، فنظره مقصور على الأخذ ، وهو ممنوع عن القسم ...

الثالث : أن يطلق تقليده عليها ، فلا يؤمر بقسمها ولا ينهى عنه ، فيكون باطلاقه محمولا على عمومه فى الأمرين من اخذها وقسمها » (٥) .

(ب)اختصاصات القائمين على جمع الايرادات الأخرى للدولة :

وحول اختصاص القائمين على جمع الايرادات الأخرى للدولة واستقلال كل مورد عن الآخر ، يقول أبو يوسف : « وكل ما أخذ من المسلمين من العشور ، فسبيله الصدقة ، وسبيل ما يؤخذ من اهل الذمة جميعا واهل الحرب سبيل الخراج .

وكذلك ما يؤخذ من أهل الذمة جميعا من جزية رءوسهم وما يؤخذ من مواشى بنى تغلب ، فان سبيل ذلك كله سبيل الخراج يقسم فيما يقسم فيه الخراج ، وليس هو كالصدقة » (٦) .

---

(٤) الأحكام السلطانية : ص ١١٣ .
(٥) الأحكام السلطانية : ص ١١٤ .
(٦) الخـراج : ص ١٣٤ .

ويقول الامام الماوردى فى اختصاص القائمين على تقدير الايرادات وجمعها . « ولاية عامل الفىء احد ثلاثة : -

أحدها : أن يتولى تقدير اموال الفىء ، وتقدير وضعها فى الجهات المستحقة منها ، كوضع الخراج والجزية ...

الثانية : أن يكون عام الولاية على جباية ما استقر من أموال الفىء كلها ...

الثالثة : أن يكون خاص الولاية على نوع من اموال الفىء خاص ، فيعتبر ما وليه منها ... » (٧) .

ثم يضيف الامام الماوردى اختصاصات أخرى لكفاية أداء وطرق تقدير زيادة الدخل من أجل التنمية . فيقول : « يجب أن يكون واضع الخراج بعده ، يراعى فى كل ارض ما تحتمله ، فانها تختلف من ثلاثة اوجه يؤثر كل واحد منها فى زيادة الخراج ونقصانه :

أحدها : ما يختص بالأرض من جودة يزكو بها زرعها ، أو رداءة يقل بها ريعها .

الثانى : ما يختص بالزرع من اختلاف انواعه من الحبوب والثمار فمنها ما يكثر ثمنه ، ومنها ما يقل ثمنه ، فيكون الخراج بحسبه .

الثالث : ما يختص بالسقى والشرب ، لان ما التزم المؤنة فى سقيه بالنواضج والدوالى لا يحتمل من الخراج ما يحتمله سقى السيوح والامطار ...

فاذا تقرر الخراج بما احتملته الأرض من الوجوه التى قدمناها راعى فيها أصلح الأمور من ثلاثة أوجه :

---

(٧) الأحكام السلطانية : ص ١٣٠ .

أحدها : ان يضعه على مسائح الأرض ٠

الثانى : ان يضعه على مسائح الزرع ٠

الثالث : ان تجعله مقاسمـة ٠

- فان وضعه على مسائح الأرض ، كان معتبرا بالسنة الهلالية ٠

- وان وضعه على مسائح الزرع كان معتبرا بالسنة الشمسية ٠

- وان جعله مقاسمة كان معتبرا بكمال الزرع وتصفيته ٠

فاذا استقر على أخـــذه مقدرا بالشروط المعتبرة فيه صار ذلك مؤابدا (اى نهائيا) لا يجوز ان يزاد فيـه ولا ينقص منـه مـا كانت الأرضون على أحوالها فى سقيها ومصالحها ٠٠٠ » (٨) ٠

هذا وقد اشار الامـــام الماوردى الى مراعاة التقدير على الأرض الزراعية فى حالة تغير سقيها ومصالحها الى الزيـــادة او النقصـــان بقـوله : « فان تغير سقيها ومصالحها الى الزيـادة أو النقصان فذلك ضربان : -

احدهما : ان يكون حـدوث الزيـادة والنقصـــان بســـبب من جهتهم - كزيادة حدثت بشـــق انهـار أو استنباط ميـاه ، أو نقصان حدث لتقصير فى عمارتها ٠٠٠

فيكون الخراج عليهم بحاله ، لا يزاد عليهم فيه لزيادة عمـارتهم فيه ولا ينقص منـه لنقصانها ، ويـؤخـذ بالعمارة لئـلا يســتديم خرابها فتعطل ٠

---

(٨) الأحكام السلطانية : ص ١٤٨ ، ١٤٩ ، ١٥٠ ٠

... واذا كانت أرض الخراج لا يمكن زرعها فى كل عام ، حتى تراح فى عـــام وتزرع فى عــام آخر ، روعى حالها فى ابتـــــداء وضع الخراج عليها ، واعتبر اصلح الأمور لأرباب الضياع وأهل الفىء فى خصـلة من ثلاث :

- اما ان يجعل خراجها من الشطر من خراج يزرع فى كل عام فيؤخـذ من المزروع والمتروك .

- وأما ان يمسح كل جريبين منها بجريب ، ليكون احدهمـا للمزوع والآخر للمتروك ..

- وأما أن يضعه بكماله على مساحـة المزروع والمتروك ويستوفى من اربابه الشطر من زراعة أرضهم .

واذا كان خـراج الـزروع والثمـار مختلفا باختلاف الانـواع ، فـزرع أو غرس ما لم ينص عليه ، اعتبر خراجـه بأقرب المنصوصات بـه شبها ونفعـا .. » (٩) .

كما وقـد بين الامام الماوردى اختلاف آراء الفقهاء حول الأرض غير المزروعة ، وكيفية تقدير الخـراج عليها بقوله : « وخراج الأرض اذا امكن زرعهـا مأخـــوذ منها ، وان لم تـزرع - (وهذا مذهب الشـافعية والحنابلة) .

وقال الامام مالك : لاخراج على الأرض - (غير المزروعة) - سواء تركها مختارا أو معذورا .

وقال الامام أبـو حنيفة : يؤخذ منها أن كان مختارا ، ويسقط عنهـا ان كان معذورا . » (١٠) .

---

(٩) الاحكام السلطانية : ص ١٥٠ ، ١٥١ .

(١٠) الاحكام السلطانية : ص ١٥٠ .

وعندما عـدد الامام الماوردى ، ما يدخل فى اختصاصات ولايـة الامام من الأمور العامة ، وجعلها عشرة ، ذكر من بينها امور تتعلق بجمع الايرادات المستحقة على الافراد للدولة ، فقـال : « والسابع : جباية الفىء والصدقات على ما أوجبه الشارع نصا واجتهادا ، من غير خوف ولا عسف » (١١) ٠

ومقتضى هذا ان يكون للـــدولة أجهزة اداريـة لجمع ايرادات الدولـة ٠ سواء ما كان يتعـــلق منها بالايـرادات العـامة للدولة ـ (اى الخاصة بالموازنة العامة للدولة) أو ما يتعلق بايرادات الزكاة (اى الموازنة المستقلة) حيث جعل من مصارف الزكاة سهم للعاملين عليهـا ٠

* * *

---

(١١) الاحكام السلطانية : ص ١٦ ٠

المبحث الثانى

اختصاصات القائمين على نفقـات الدولة

من عناصر النفقة العـامة فى الفكر الاسلامى ، ان تخـرج من أيدى المختصين من عمـال المســلمين الذين لهم حـق التصرف فى المـال العـام للدولة ، باذن من الامـام أو نائبـه .

ومن ناحية أخـرى ، يجب أن يكـــون مصدر النفقة العـامة - بيت المـال - الخـزانة العـامة للدولة ، وأن تنفق هـــذه فى اشباع الحاجات العامة للدولة .

وقد عبر الامام المـــاوردى عن ذلك بقوله : « وكـل حق وجب صرفه فى مصالح المســـلمين ، فهـو حـق على بيت المـال ، فاذا صرف فى جهته صـار مضافا الى الخارج من بيت المـال ، ســـواء خرج من حرزه ، أم لم يخـرج ، لان ما صـار الى عمال المسلمين أو خرج من أيديهـم فحكم بيت المـــال جار عليه فى دخله اليــــه وخرجه . » (١) .

(أ) الفرق بين الانفاق العام للدولة ، والانفاق الخاص بالزكاة :

الانفـاق من الايرادات العامة - كالجزية والخراج والعشـــور والفىء هو انفـاق عـام غير مخصص لوجـوه معينة ، يوجـــه لجميع أوجـه الانفـاق التى يتطلبها نشـاط الحكومة ومصالح الرعية بوجـه عـام ، وهـذا من اختصاص نفقـات الموازنة العامة للدولة - كمخصصات رئيس الدولة وأجور العاملين ، وتكاليف الخـدمات من أمن داخلى وخارجى وتعليم وغير ذلك .

---

(١) الأحكام السلطانية : ص ٢١٣ .

أما الانفاق من الايرادات الخاصة بالزكاة وخمس الغنائم ، هو انفاق خاص بأصناف معينين ، وهذا من اختصاص نفقات الموازنة المستقلة (الزكاة) .

وحول الفصل بين نفقات الموازنة العامة للدولة ، ونفقات الموازنة المستقلة ، يوضح الامام الماوردى اختصاص القائمين على كل منهما فى الفصل بين النفقتين عند الفائض او العجز فيقول : « اذا فضل عن مال الخراج فاضل عن ارزاق جيش حمله (اى العامل) الى الخليفة ليضعه فى بيت المال - خزانة الدولة - المعد للمصالح العامة .

واذا فضل من مال الصدقات فاضل عن اهل عمله (اى اهل البلد) لم يلزمه حمله الى الخليفة ، وصرفه فى أقرب اهل الصدقات من عمله .

واذا نقص مال الخراج عن أرزاق جيشه ، طالب الخليفة بتمامه من بيت المال ، لأن ارزاق الجيش مقدرة بالكفاية .

ولو نقص مال الصدقات عن أهل عمله ، لم يكن له مطالبة الخليفة بتمامه ، لأن حقوق أهل الصدقات معتبرة بالوجود . »(٢).

(ب) : تحديد اختصاصات القائمين على النفقات العامة :

وحول تحديد اختصاصات القائمين على النفقات يقول الامام الماوردى : « واخراج الاحوال - أى الوثائق والمستخرجات - فهو استشهاد صاحب الديوان على ما ثبت فيه من قوانين وحقوق ، فصار كالشهادة ، واعتبر فيه شرطان : -

أحدهما : أن لا يخرج من الأموال (اى يصرف منها) الا ما علم صحته ، كما لا يشهد الا بما علمه وتحققه .

---

(٢) الاحكام السلطانية : ص ٣١ .

الثانى : ان لا يبتدىء بذلك حتى يستدعى منه (اى لا يصرف الا بناء على طلب صرف) ، كما لا يشهد حتى يستشهد ٠

والمستدعى (أى الآمر بالصرف) لاخراج الاحوال ، من نفذت توقيعاته ، كما ان المشهود عنده من نفذت أحكامه ٠

فاذا اخرج حـالا ، لـزم الموقع باخراجها الاخذ بهـا ، والعمل عليها ، كما يلزم الحاكم تنفيذ الحكم بما يشهد بـه الشهود عنده ٠٠٠

فان استراب الموقع باخـراج الحـال ، جـاز ان يسـأله من أين اخرجـه ، ويطالبه باحضـار شواهد الديوان بها ، ٠٠٠ فان أحضرها ووقع فى النفس صحتها ، زالت عنه الريبـة ، وان عدمها وذكر انـه أخرجهـا من حفظه لتقـدم علمه بها ، صـار معلول القـول ، والموقـع مخير بين قبـول ذلك منه ، او ورده عليـه ، وليس لـه استحلافه ٠ » (٣) ٠

وهكذا نرى الفكر المالى الاسلامى ، يقوم على قاعدة التخصيص فى الايرادات العـامة ، حيث قسم الأموال العامة الى عدة اقسـام كل قسم منها يوجه الى اشباع نـوع من الحاجات العـامة ٠

كما حدد بدقـة وامانة كيفية العمل فى صرف المستحقات وطرق اجراءات صرفها لمستحقيها ٠

* * *

---

(٣) الاحكام السلطانية : ص ٢١٨ ٠

تعقيـــــــب

حول القائمين على ادارة ماليــة الــدولة

فى الفكــــر الاســــلامى

وبعد هـذا العرض الموجز ، يمكن القول بأن الفكر المــــالى الاسـلامى اهتم اهتماما بالغـا بسـياسة اختيار القائمين على ادارة ماليـة الدولة وطرق اختيارهم وشروط تعيينهم ، وما يتضمن ذلك من اجراءات التعيين وتحديد جهة العمل ونوعـه ومدتـه ، وتحديد الأجـر بما يتناسب وأعباء الوظيفة ومستوى المعيشة ، مع بيـــان اسـباب عـزل العمال عند الخيانة أو التقصير فى العمل ، وذلك من أجل تحقيق سياسة ماليـــة رشيدة تساعد على التنمية والانتـــــاج والرفاهية ٠

ولما كان شيوع الاختصاص يؤدى الى الفوضى والتراخى فى العمل وافسـاده وعدم تحـديد المسئولية ، فقـد اهتم الفكر المالى الاسلامى بتحديد اختصاص القائمين على ادارة ماليـــة الدولة ، كى يتحقق هـدف الاختصاص من ضبط تحصيل الايرادات وانفاقها وفقـا لما يقتضى بـه أحكام الشرع والصالح العـام للدولة ٠

هـذا وقد اسهم الامام الماوردى بفكره الواقعى ، كل ما يختص بشئون العاملين بالمصالح والادارات العامة بالدولة ، خاصة العاملين بشئون ادارتها الماليـة ، اذ اشتمل على قواعد التعيين والعـزل ، بقوله : « من يصح منه تقليد العمال » و « من يصح أن يتقلد العمالة » و « العمل الذى تقلده » و « زمــان النظر » ـ أى مـدة التعيين ـ و « جارى العامل على عمله »أى الراتب الذى يستحقه عن عمله ـ و « فيما يصح به التقليد » أى اجراءات التعيين ، ثم متى يعتبر قـرار العزل ومتى لا يعتبر (١) ٠

---

(١) انظر : ذلك بالتفصيل بكتاب الاحكام السلطانية : ص ٢٠٩ ـ ٢١٣ ٠

وبذلك يعتبر فكر الامام الماوردى ، سجلا حافلا وشاملا وكاملا لكافة شـئون العاملين بالدولة ، يمكن بواسطته معرفة حاجة العمل من العمال كما وكيفا ، والشروط التى ينبغى توافرها فيمن يتـــولى الوظائف والأعمـــال فى ادارة مالية الدولة على وجـه الخصوص ، والمؤهلات العلمية والعملية اللازمة لهـا ٠

وبذلك نستطيع ان نقول : أن فكر الامام الماوردى ، يفوق ما هو عليه الآن من قواعد ونظم خاصة بقسم « شئـون العاملين » بالمصالح والادارات الخاصة بدواوين الحكومات اليوم ٠

* * *

الباب الثانى

حقوق والتزامات الخـزانة العـامة للدولة

تمهيـــــد :

(مفهوم الخزانة العامة ـ بيت المال(١) ـ في الفكر الاسلامى)

مفهوم بيت المـال : ـ

يقصد بمفهوم الخزانة العامة للدولة ـ بيت المـال ـ فى الفكر الاسـلامى ، انــه ليس مجـرد المكـان الذى يحفظ فيه المال فقط ، وانما يتضمن معنى آخـر وهو الشــخصية المعنوية المســتقلة التى يمثلهــا ، والتى لهــا حقوق معينة ، وعليها التزامات محددة ٠

فعندما عبر الامام الماوردى عن ـ بيت المـال ـ بقوله : « ان بيت المـال عبارة عن الجهة لا عن المكان ٠٠٠ » (٢) ٠

أراد بذلك ان يؤكد الشخصية المعنــوية ـ لبيت المـال ـ فكأنـــه يريـد أن يقـول : ان بيـت المـــال ، عبـارة عن الجهـــة أيضـــا لا المكان فقط ٠

بدليــل انــه لا خلاف بين فقهــاء الفكـر المالى الاسـلامى ، فى

(١) يلاحظ : انــه على الرغم من شيوع لفظ ـ بيت المال ـ فى الفكر المالى الاسلامى للتعبير عن الخزانة العامة للدولة ، فان الامام الغزالى : استعمل لفظ الخزانة فاللفظان مترادفان فى المعنى الاصطلاحى ، وفى الاستعمال : انظر : كـتاب احياء علوم الدين جـ ٥ ص ٨٨٦ ٠

(٢) الاحكام السلطانية : ص ٢١٣ ٠

أن بيت المـال ، يطلق على المكان الذى يحفظ فيه الأموال العامة ، وذلك عندما يعبرون عنه بقولهم : لم يكن هنـاك ـ بيت مـال ـ فى عهد رسول الله ﷺ وانمـا كان المـال يصرف فى مصالح المسلمين لوقته، ولم يكن فى الموارد ما يفيض عن الحاجـة حتى يخـزن ، حيث كان ﷺ يصيب منه الأنصار والمهاجرين ، وكل مسلم حسب غنـائه فى نصرة دين الله .

فالمقصود من بيت المـال هنـا المكان ، وليس الجهـة ، لأن الجهة قائمـة منذ قيـام الدولة الاسلامية عقب هجرة رسـول اللـه ﷺ الى المدينـة المنـورة .

أما المكان فلم يوجـد الا فى عهد ـ أبى بكر الصديق ـ رضى الله عنـه ـ عندما اتخـذ لـه ـ بيت المـال ـ بالسـنح من ضواحى المدينـة (٣) .

وبنـاء عليـه : فان بيت المـال باعتباره الجهـة ذات الشخصية المعنوية قد نشـأ بنشـأة الدولة الاسلامية ، وبالذات بعد غـزوة بـدر الكبـرى .

وباعتبـاره المكـان ، كان قد تحقق على عهـد أبى بكر الصديق ـ رضى الله عنـه ـ عندما قيل لـه : الا تجعل عليه من يحرسـه ؟ قالـوا : فكان ينفق جميع ما فيه على المسلمين فلا يبقى منه شىء ، ولما قضى نحبه ، ذهب عمر ـ رضى الله عنه ـ فى نفر من الصحابة لتسلم بيت المال فلم يجدوا فيه شيئا (٤) .

---

(٣) انظر : الاسلام والحضارة العربيـة / محمد كرد على ج ٢ ص ١٠٨ ط ثالثـة .

(٤) انظر : الاسلام والحضارة العربيـة / محمد كرد على ج ٢ ص ١٠٨ ط ثالثـة .

تدويـن الدواويـن :

هـذا وقد استكمل وجـود بيت المـال فى خلافـة ـ عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ـ عندما امتد سلطان الدولة شرقا وغربا ، وكثر تبعـا لذلك موارد الدولة من الجزية والخراج زيادة لا طاقـة للخليفة وامـرائه بضبطها ، فعمد الخليفة عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ـ الى تنظيم ماليـة الدولة فـدون الدواوين (٥) ، لحفظ امـوال المسلمين ، واثبـات حقوقهم ، واحصاء دخـل الدولـة من مواردها المختلفة ، ونفقاتهـا ـ كرواتب الجنـد وأرزاق العمـال والقضاة واثمان الأدوات الحربيـة ونحـو ذلك مما ينفق لتحقيق المصالح العامة للمسلمين ، فكانت فكـرة انشـاء بيت المـال ، تقوم على اسـاس تسلم الأمـوال المجتمعة من الزكاة والمغانم والخـراج للصرف منها على شئون المسلمين فى السلم والحرب .

وفى هـذا الصـدد يقـول الامـام المـاوردى : « ثـم لمـا فتـح اللـه على المسـلمين البـلاد ، ومكنهـم من خـزائن الملوك ، وكثر فيها الجيوش ، جعل أمير المؤمنين عمر ، لطبقات الناس ديوانا ، وأجمعت الأمـة عليه ، فجعـل أهـل بيت الرسـول ﷺ فى أول الدواوين ، ثم المهـاجرين ثم الأنصـار ، ثم أحيـاء العـرب بعضهم بعد بعض .

وكان يأمـر بقسم ما يجتمع فى بيت المـال من هـذه الأمـوال باخراج المؤن وازاحة العلل ، على ما بينه الله لرسـوله فيما فضـل عنـده من خمس ألفـىء ، وما فى بابـه قسـمه بين المسلمين على ما امـره الله بـه » (٦) .

---

(٥) لمزيد من التفصيل حول سبب وضع الديوان واختلاف الناس حول سبب نشأته . أنظر : الأحكام السلطانية / للماوردى ص : ١٩٩ وما بعدها وكذا كتاب المقدمة / لابن خلدون ص ١٧٠ ، ١٧١ ، وكتاب الوزراء والكتاب / للجهشارى ص ١٦ ، ١٧ .

(٦) نصيحة الملوك : ص ٢٤٧ .

وبذلك فان بيت المـال فى الفكر المالى الاسلامى ، هو الخزانة العامة للدولة ، وهو الجهة التى يتعلق بها كل مال استحقه المسلمون- أعنى (حقوق بيت المـال) وتعرف بموارد الدولة .

وهو ايضـا الجهة التى يتعلق بهـا كل الالتزامات التى وجبت صرفها لمصالح المسلمين ، وتسمى (حقوقا على بيت المـال) وتعرف بالنفقات العـامة او (الاستخدامات) .

وقد تطورت الدواوين فى الدولة الاسلامية حتى صارت من نظم الحكم فيها ، وقد عرف الامام الماوردى الديوان بقـوله : « موضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال ، ومن بهـا من الجيوش والعمال ... » (٧) .

وقد قسم الامام الماوردى الابواب الرئيسية لديوان السلطنة الى خمسة اقسام بقوله : -

« القسم الأول : ما يختص بالجيش من اثبات وعطاء ...

« القسم الثانى : ما يختص بالاعمال من رسوم وحقوق ...

« القسم الثالث : فيما يختص بالعمال من تقليد وعزل ...

« القسم الرابع : فيما يختص ببيت المال من دخل وخرج ...(٨)

ومن هنـا كان الغرض الأساسى من انشاء ديوان بيت المـال ، هو ضبط الموارد العـامة للدولة وصرفها على مستحقيها ، ومحاسـبة القائمين عليهـا .

---

(٧) الاحكام السلطانية : ص ١٩٩ .

(٨) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٢ وما بعدها .

وفى هـذا يقول : قدامة بن جعفر « والغرض منه (الديوان) انما هو محاسبة صاحب بيت المـال على ما يرد عليـه من الأموال ، ويخرج من ذلك فى وجـوه النفقات والاطلاقات (المصروفات) ، اذا كان ما يرفع من الختمات ، مشتملا على ما يرفع الى دواوين الخراج والضياع من الحمول (الأموال التى تحمل الى بيت المال) وسـائر الورود ، وما يرفع الىديوان النفقات ، مما يطلق فى وجوه النفقات، وكان المتولى لها جامعا للنظر فى الأمرين ، ومحاسبا على الأصول ، والنفقات ... » (٩) .

قاعدة التخصيص : -

هـذا وقـد اقام الفكـر المالى الاسـلامى نظـامه على أسـاس **قاعدة التخصيص** ، حيث قسم الأموال العامة الى عـدة اقسام ، كل قسم منها يوجـه الى اشـباع نوع معين من الحاجات العـامة .

فلا يجـوز النقل من قسم الى آخـر عند عـدم وجود ضرورة او سبب لذلك ، فاذا وجدت الضرورة او السبب جاز الخروج عن هـذا المبـدا .

وفى هذا الصدد يقول ابو يوسف : « ولا ينبغى ان يجمع مـال الخراج الى مال الصدقات والعشور ، لأن الخراج فىء لجميع المسلمين والصدقات لمن سمى الله عز وجل فى كتابه . » (١٠) .

وحول هـذا المعنى يقول الامام الماوردى : « ولا يجوز أن يصرف الفىء فى أهل الصدقات ، ولا يصرف الصدقات فى أهل الفىء » (١١)

وتمشيا مع مفهوم الخزانة العامة - بيت المال - من انه يتضمن

---

(٩) الخراج وصناعة الكتابة : ص ٣٦ .

(١٠) الخـراج : ص ٨٠ .

(١١) الاحكام السلطانية : ص ١١٢ .

الجهة ، لا المكان فقط ، فانـه ليس من الضرورى ايداع كافة الايرادات أولا فى بيت المـال ، حتى يمكن صرفها ، فليس كل ايرادات الدولة تقبض وتودع فى الخزانة العامة للدولة ، حتى يمكن للوحدات الادارية صرفها بل يجوز لهذه الوحدات ، ان تحصل من الايرادات ما يقـوم بالصرف من حصيلتها فى دفع الأجور والمرتبات وما تحتاجه من اعمال مطلوبة منها .

وفى هـذا الصدد يقول الامام الماوردى فيما يختص ببيت المـال من دخل وخرج : « ان كل مال استحقه المسلمون ولم يتعين مالكه منهم فهـو من حقوق بيت المـال .

فاذا قبض صـار بالقبض مضافا الى حقوق بيت المال ، سـواء ادخل الى حرزه أو لم يدخل ، لأن بيت المال عبارة عن الجهة لا عن المكـان .

وكل حق وجب صرفـه فى مصالح المسلمين ، فهـو حق على بيت المـال ، فاذا صرف فى جهته صار مضافا الى الخراج (الخارج) من بيت المـال سواء خرج من حرزه أو لم يخرج .

لأن ما صار الى عمال المسلمين أو خرج من أيديهم ، فحكم بيت المـال جار عليه فى دخلـه اليـه وخرجه » (١٢) .

وبذلك يرى الامام الماوردى ، أن يسـجل فى الخـزانة العـامة للدولة الايرادات التى وصلت اليها فعلا ، مضافا اليها الايرادات التى قبضت فى أى اقليم ، وتم انفاقها فى المصالح العامة للمسلمين .

هذا وقد قسـم الفكر المالى الاسـلامى بيت المـال الى عـدة أقسام لكل قسم منها موارده ومصارفه له حقوق وعليـه التزامات ،

---

(١٢) الاحكام السلطانية : ص ٢١٣ .

حددت اما بالقرآن الكريم أو بالسنة النبوية أو بالاجماع أو بالاجتهاد

وحول هذا التقســـيم يقول الامام الماوردى : « فأما أموال الله التى فى أيدى الملوك والأمراء من حقوق بيوت الأموال التى تدخـل على المسلمين من فيئهم وغنائمهم وأخرجتهم وأعشارهم وجزية أهل ذمتهم ، فان الله قد بين سبلها وأبان عن طرقها ، ووضعها مواضعها فقال : « **انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليهـا والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل** » (١٣)٠

وقال الرسول ﷺ لمعـاذ حين بعثه الى اليمن : « وأعلمهم أن الله قـــد أوجب عليهـــم زكاة تؤخـذ من اغنيائهـــم فتـــرد علـــى فقرائهـــم » (١٤) ٠

وقال تعالى فى الفىء : « **ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فلله وللرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل** » (١٥)

فالسنة فى صدقات الســـوائم والعشـــور والأخماس وكل ما فى باب الصدقات ، أن تقسم على هذه السهام المذكورة ، الا سهم المؤلفة قلوبهم ، لأن الله قد اغنى عنهم ورفعهم بعز الاسلام وظهور الحق ، ويعطى العاملين على مقدار الكفاية ، ولا يحل من الصـــدقات لآل الرسول ﷺ ولا لغنى موسر ولا ملك مقتدر ٠

وأما الغنيمـة والفىء ، فقـــد كانا علـــى عهـد النبـــى ﷺ فيـآن : أحدهما للنبى ﷺ خاصـة ، لم يوجف المسلمون عليـه من خيـل ولا ركاب ، ولـكن الله يسلط رسله على من يشاء من ــ بنى النضير وأهل فدك ــ فكان ذلك لرسول الله خاصــة ، الا أن النبـى ــ عليه السلام ــ لم يبن به دارا ولم يشـتر به عقـارا ولم يتمتـــع

---

(١٣) ســورة التوبة : ٦٠ ٠

(١٤) رواه الشيخان : انظر : فتح البارى لابن حجر العســـقلانى ج ٣ ص ٢٢٩ ، ونيل الاوطار ــ للشوكانى ج ٤ ص ١١٥ ٠

(١٥) ســورة الحشر : ٧ ٠

به فى الدنيا فضل تمتع ، بـل كان يأخذ منـه قوته وقوت عيـاله ، ويجعل البـاقى منهـا فى نـوائب المسـلمين وحوادث أمر الدين .

والآخر هو ما يفىء من أموال الكفـار على المسلمين من غنيمة أو جزية أو خراج بنى تغلب ، فانه يعطى منه ذوى القربى ، وهـم عندنـا قـرابة النبى ﷺ مقـدار كفـايتهم ، ويصـرف البـاقى فى نـوائب المسـلمين من السـلاح والكـراع (١٦) واعطـيات الجيوش التى تغـزو أرض العدو ، ويعطون مقـدار كفايتهم ، فان فضل شىء من ذلك صرف الى اليتامى والمساكين وابن السبيل ، وان نقص مال من صنوف الأموال عن هذه الوجوه ، فلا بأس على الامام أن يجعله كله فى باب واحد اذا مست الحاجة ودعت الضرورة اليـه والله أعلم ... » (١٧) .

وبهذا فان كل نوع من الايرادات العامة قد خصـص له نوع أو أنواع من النفقات العامة . وبذلك يصبح أقسام بيت المال فى الفكر الاسلامى كالتالى :

١ - بيت مال الزكاة : وتجبى حصيلته بواسطة السـعاة من المسلمين وحدهم ، توزع على المستحقين حسب الآية الكريمة (١٨)

٢ - بيت مال ايرادات الدولة من الخراج والجزية والعشـور وتصرف فى المصالح العامة للدولة - كرواتب الخلفاء والولاة والقضاة والجنـد ، وكافة خدمات الدولة العـامة من أمن ودفاع وتعـليم وغير ذلك .

٣ - بيت مال الضوائع : وهى الأموال التى لا يعرف لها مالك، ومنها الأموال التى لا وارث لها ، وتنفق فى المصالح العامة للمسلمين

---

(١٦) الكراع : الخيل ، وقيل يشمل البغال والحمير كذلك .

(١٧) نصيحة الملوك : ٢٤٥ ، ٢٤٦ .

(١٨) الاية رقم ٦٠ من سورة التوبة .

٤ ـ بيت مال الغنائم : **ويختص** بتوزيع خمس الغنائم للانفاق على الجهات التى ذكرت فى قوله تعالى : « **واعلموا انما غنمتم من شىء فان لله خمسه وللرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل** » (١٩) ٠

وفى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الباب فى **فصلين** :

الفصل الأول : حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة ٠

الفصل الثانى : حقوق والتزامات خزانة الأموال العامة ٠

* * *

---

(١٩) سورة الانفال : ٤١ ٠

الفصل الأول

حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة

(مـــوازنة مســـتقلة)

تمهيـــد :

الزكاة فريضة مالية ، وركن من اركان الاسـلام ، وهى بمثابة العمود الفقرى فى النظـام المـالى الاسلامى ، دعامة من دعائم مالية الـدولة ٠

وقد كانت الزكاة فى أول الأمر صـدقة عامة اختيارية من حيث النصاب والمقدار والنوع ، ولم تكن تسير وفق قواعد مرسومة لطرق جبايتها ، الا انها كانت حقـا واضحـا ومشروعا للفقراء فى أمـوال الاغنياء بقوله تعالى : « **والذين فى أموالهم حق معلوم ٠ للســائل والمحروم** » (١) ٠

ثم أصـبحت الزكاة واجبـا اجباريا بعد هجرة الرسـول ﷺ وقـد أسـند سـبحانه وتعـالى لرسـوله الكـريم بمهمة أخذها من الأغنيـــاء ليردهـــا على الفقـــراء بقـوله تعــــالى : « **خـذ من أموالهم صدقة** » (٢) بصيغة الأمر التى تقتضى الوجوب ٠

وقد حدد عـز وجـل الأصـــناف التى تصرف فيها الزكاة بقوله تعالى : « **انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليهـا والمؤلفـة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضـة من الله والله عليم حكيم** » (٣) ٠

---

(١) سـورة المعارج : ٢٤ ـ ٢٥ ٠

(٢) سـورة التوبة : ١٠٣ ٠

(٣) سـورة التوبة : ٦٠ ٠

وقد ترك القرآن الكريم للسنة النبوية بيان وتفصيل أنواع الأموال التى تؤخذ منها الزكاة ، وتحديد المقـادير الواجبة على كل نوع من هذه الأنواع ، ففرضت على كل شىء يعتبر أصلا من أصـــول المنافع المتبادلة فى الحياة .

فمن الحيوانات : الابل والبقر والغنم وما شابهها .

ومن الطعام : الزروع والثمار وما فى حكمها .

ومن النقود : الذهب والفضة ونحوها من المعادن (السائلة أو الجامدة) .

وقد تحدد شروطها بثلاثة شروط هى : ملكية النصاب ، وحولان الحول ونماء المـال بالفعـــل أو بالقـــوة ، وفى هذا يقول الامام الماوردى « والزكاة تجب فى الأموال المرصدة للنماء اما بأنفسها أو بالعمل فيها » (٤) .

وبنـاء عليـه : فللزكاة موازنة خاصـة مستقلة ، حصيلتها قائمة بذاتها ينفق منها على مصارفها الخاصة المحددة ، وهى مصـــارف انسانية من أجل التكافل الاجتماعى ، والأخوة الانسانية ، والعدالة الاجتماعية ، ولا تضم الى موازنة الدولة العامة التى تتسع لمشروعات شتى مختلفة تتعلق بالمصالح العامة ، بدليل ما أشـــارت اليه الآية الكريمـة الخاصـة بمصـارف الزكاة حين قررت أن العـاملين عليهـا يأخذون مرتباتهم منها ، وبذلك أصبح لزاما على ولى الأمر أن يتولى الزكاة تحصيلا وتوزيعا .

ولذا سنتناول هذا الفصل فى مبحثين :

١ ـ **المبحث الأول :** حقوق بيت مال الزكاة .

٢ ـ **المبحث الثانى :** التزامات بيت مال الزكاة .

---

(٤) الاحكام السلطانية : ص ١١٣ .

المبحث الأول

(حقوق بيت مال الزكاة)

قسم الفكر المالى الاسلامى انواع الأموال التى تجب فيها الزكاة الى أموال ظاهرة وأموال باطنة ، مبينا حقوق بيت مال الزكاة فيهما .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « والأموال المزكاة ضربان : ظاهرة وباطنة .

فالظاهرة : ما لا يمكن اخفاؤه ـ كالزروع والثمار والمواشى .

والباطنة : ما أمكن اخفاؤه من الذهب والفضة وعروض التجارة وليس لوالى الصدقات (٥) نظر فى زكاة المال الباطن ، وأربابه احق باخراج زكاته منه ، الا أن يبذلهاأرباب الأموال طوعا فيقبلها منهم ويكون فى تفريقها عونا لهم ، ونظرة مختص بزكاة الاموال الظاهرة يؤمر أرباب الأموال بدفعها اليه . » (٦) .

فالفكر المالى الاسلامى ، جعل من حق واختصاص القائم على بيت مال الزكاة ، جباية زكاة المال الظاهر ، وليس من حق الأفراد التصرف فيها حسب ضمائرهم وتقديراتهم الشخصية ، فقد ثبت أن رسول الله ـ ﷺ ـ كان يبعث رسله وعماله لتحصيل الواجب عليهم فى المال الظاهر ، وكان ـ ﷺ ـ يجبر أصحاب الأموال على اداء الزكاة للدولة .

---

(٥) يقصد بالصدقة هنا : الزكاة الواجبة ، ولهذا يقول الامام الماوردى : « الصدقة زكاة ، والزكاة صدقة ، يفترق ألاسم ويتفق المسمى » الاحكام السلطانية: ص ١١٣ .

(٦) الاحكم السلطانية : ص ١١٣ .

وتاكيدا لذلك قال ابو بكـر _ رضى الله عنه _ فى شـان قبائـل العرب التى أبت أن تدفع اليـه الزكاة التى كانوا يدفعونهـا لرسول الله _ ﷺ _ : « والله لو منعونى عقالا كانوا يؤدونه لرسول الله لقاتلتهم عليه » . وكان هذا فى الأموال الظاهرة ، وبخاصة فى الأنعام .

أما بالنسبة للمـال الباطن من نقـود وعروض تجـارة ، فـان الفكر المـالى الاسـلامى يرى أن يتـولى اخذها القـائم على بيت مـال الصدقات ويقوم بتوزيعها على مستحقيها ، ولكن هل يجب عليه ذلك ؟ وهل له ان يجبر الناس على دفعهـا اليه والى موظفيه ؟ وان يقاتلهم على ذلك كما فعـل ابو بكر _ رضى الله عنه _ ؟ هذا هـو ما اختلف فيه مفكرو الاسلام من الفقهاء .

وبرغم الاختـلاف بينهم فانهم متفقون على امرين : _ (٧) .

الأول : من حـق الامـام مطالبـة الرعيـة بالزكاة فى أى نـوع من انـواع المال _ الظاهر والباطن .

الثانى : اذا اهمـل الامـام أمـر الزكـاة ولم يطالب بها ، لـم تسـقط التبعة عن اربـاب المـال ، بل تبقى فى اعناقهم ، ولا تطيب لهـم بحـال ، ويجب عليهم اداؤها بأنفسـهم الى مستحقيها ، لأنهـا عبـادة وفريضـة دينية لازمـة .

والذى اراه : أن النصوص الواردة التى جعلت الزكاة من مسئولية الامام ، لم تفرق بين مـال ظاهر ومـال باطن ، واوجبت على الامام ان يتولى أمـر الزكاة تحصيلا وتوزيعا ، وبذلك تصبح جميع الأموال

---

(٧) انظر : رد المحتار على الدر المختار ، لابن عابدين جـ٢ص٥ ، الروضة/ للنووى جـ ٢ ص ٢٠٥ ، المغنى / لابن قدامة جـ ٦٤١ ، الشرح الكبير بحاشـية الدسوقى / جـ ١ ص ٥٠٣ .

المزكاة من حقـوق بيت المـال ، خاصة وان صرف الزكاة ليس مقصورا على الأفـراد من الفقـراء والمسـاكين وابنـاء السبيل ، بل تشـمل أيضا مصالح عامة للمسلمين ، لا قبل للافـراد بتقديرها وانمـا الذى يختص بتقديرها هم الولاة كأعطاء المؤلفة قلوبهم ، واعـداد العـدة والعـدد للجهـاد فى سـبيل الله ـ وغير ذلك مما هو من اختصـاص ولى الأمـر .

هل يجوز للخزانة العامة ان تقوم بمهام خزانة الزكاة ؟

يتعرض الامام الماوردى لآراء مفكرى فقهـاء الاسـلام فى حالـة أحقية قيـام بيت المـال الخاص بالزكـاة ، فهـل يكون بيت المـال العـام الخاص بالموارد الأخرى ـ من خراج وجزيـة وعشور ... الخ ، محـلا للزكاة أم لا ؟ .

وذلك بقـوله : « وأما الصدقة فضربان :

صدقة مال باطن ، فلا يكون من حقوق بيت المـال ، لجواز أن ينفـرد أربابه باخراج زكاته فى أهلهـا .

ـ والضرب الثانى : صدقة مـال ظاهر ـ كأعشار الـزرع والثمار وصدقات المواشى .

فعند أبى حنيفة : أنـه من حقوق بيت المـال (٨) ، لأنـه يجوز صرفه على رأى الامـام واجتهاده ولم يعينـه فى أهل السهمين .

وعلى مذهب الشـافعى : لا يكون من حقـوق بيت المـال لأنـه معين الجهات عنده ، لا يجـوز صرفه على جهاته .

لكن اختلف قولـه ، هـل يكون بيت المـال محـلا لاحرازه عند تعـذر جهـاته ؟

---

(٨) يقصد ببيت المال هنا : بيت المال العام الخاص بالموارد الأخرى التى توجـه الى المصالح العامة للدولة .

فذهب فى (مذهبه) القديم الى أن بيت المال اذا تعذرت الجهات يكون محلا لاحرازه فيـه الى أن توجد - لأنه كان يرى وجوب دفعـه الى الامـام .

ورجع عنه فى مستجد قوله (مذهبه الجديد) الى ان بيت المال، لا يكون محلا لاحرازه استحقاقا ، لأنـه لا يرى فيه وجوب دفعـه الى الامـام ، وان جاز أن يدفع اليـه ، فلذلك لم يستحق احرازه فى بيت المـال ، وان جاز احرازه فيه . » (٩) .

وفى مذهب احمد بن حنبل قول ابو يعلى الفـراء : « انـه (أى المـال الظاهر) ليس من حقـوق بيت المـال ، لأنـه لجهـات معينة لا يجـوز مصرفه فى غير جهـاته ، ولا هو محل لاحرازه عند تعـذر جهاته ، لأنه لا يجب دفعه الى الامام ، وان جاز أن يدفع اليه» (١٠).

وهكذا نـرى معظم مفكرى الاسـلام ، يقـولون باستقلالية بيـت مـال الزكـاة ، وعـدم ضمه الى بيت المـال العـام ، تأكيدا على أن للزكاة موازنـة خاصة مستقلة لها مواردها ، والتى حددت مصارفها بالنص .

اقليمية بيت مـال الزكـاة :

ومن الحقوق الواجبة لبيت مـال الزكاة ، عـدم نقل مواردها الى غير بلدها ، حتى يستغنى اهـل هذا البـلد عنها ، وذلك تأكيـدا للاختصاص الاقليمى لبيت مـال الزكاة .

فعندما جاء الاسـلام وامر اغنيـاء المسـلمين ايتاء الزكـاة ، وكلف ولى الأمر بأخـذها ، جعـل من سـياسته أن توزع فى الاقليم الذى تجبى منـه ، وهذا متفق عليـه بين مفكرى الاسلام فى شـأن

---

(٩) الأحكام السلطانية : ص ٢١٤

(١٠) الاحكام السلطانية : ٢٥٢

المواشى والزروع والثمــار (المــال الظاهر) فالزكاة هنا توزع حيث يوجــد المــال ٠

وقد اختلف مفكرو الاســلام فى النقود ونحوها (المــال الباطن) هل توزع حيث يوجــد المــال أو حيث يوجــد المالك ؟ (١١) والاشهر الــذى عليه الأكثرون ، انهــا تتبع المــال لا المالك ٠

والدليل على هذه السياسة ، الروايات المتواترة عن رســول اللــه - ﷺ -حيــن وجــه ســعاته وولاتــه الى الاقاليــم والبــــلدان لجمع الزكاة ، وامرهم أن يأخذوها من اغنياء البلد ، ثم يردوها على فقرائه (١٢) ، لأن المقصــود بالزكــاة اغنــاء الفقراء بهــذا البــلد فاذا ابحنا نقلها أفضى الى بقاء فقراء ذلك البلد محتاجين (١٣) ٠

وعلى نهج هذه الدراسة سار الخلفــاء الراشــدون وائمة العدل من الحكام ، وائمة الفتــوى من فقهــاء الصحابة والتابعين ٠

يقــول ابو عبيد : والأصـــل فى هــذا ، سنة النبى - ﷺ - فى وصيتــه معــاذا ، حين بعثه الى اليمن يدعوهم الى الاسلام والصــلاة قال : « فــاذا اقروا لك بذلك فقــل لهم : ان الله قد فرض عليكم صدقة اموالكم ، تؤخــذ من اغنيائكم فترد فى فقرائكم » (١٤) ٠

وحــول هذه الســياسة يقول الامام الماوردى : « وتفرق زكــاة كل ناحيــة فى أهلهــا ، ولا يجــوز أن تنقل زكاة بلد الى غيره ، الا عند عــدم وجــود أهل السهمان فيه ٠٠٠ » (١٥) ٠

---

(١١) انظر : حاشية الدسوقى : جـ ١ ص ٥٠٠

(١٢) انظر : الاموال / لابى عبيد ص ٧٨٢ ، ٧٨٣ ، ٧٨٤ ٠

(١٣) انظر : المغنى / لابن قدامة جـ ٢ ص ٦٧٢ ٠

(١٤) الأموال : ص ٧٨٣ ٠

(١٥) الأحكام السلطانية : ١٢٤ ٠

وفى موضع آخر يقول الامام الماوردى : « وسنة اخرى فى هذا الباب ، هى أن ما اجتمع من هذه الوجوه فى بلد من البلدان ، لاينقل منه الى غيره حتى تزاح عللهم ويعطى فقراؤهم كفايتهم ، ويحمل ابناء السبيل منها الى بيوتهم ، وتفك رقابهم التى أسرت فى عدوهم ، ويؤدى عن غارمهم ، فان النبى - ﷺ - قد بين ذلك فى سنته حيث قال : لا يترك فى الاسلام مقدح » (١٦) .

جواز نقل الزكاة عند الاستغناء عنها :

الأصل أن الزكاة توزع فى بلد المال الذى وجبت فيه الزكاة ، فاذا استغنى هذا البلد عنها كلها أو بعضها ، لانعدام الاصناف المستحقة لها ، أو لقلة عددها وكثرة مال الزكاة ، جاز نقلها الى الامام ليتصرف فيها حسب الحاجة أو تنقل الى اقرب البلاد اليهم .

وحول هذا المعنى ، روى أبو عبيد : أن معاذ بن جبل لم يزل بالجند اذ بعثه رسول الله - ﷺ - الى اليمن حتى مات النبى - ﷺ - وابو بكر ، ثم قدم على عمر ، فرده على ما كان عليه ، فبعث اليه معاذ بثلث صدقة الناس ، فأنكر ذلك عمر ، وقال : لم أبعثك جابيا ولا آخذ جزية (اى محصلا لها ، لأنها من الأموال التى ترسل لبيت المال العام) ، ولكن بعثتك لتأخذ من أغنياء الناس فتردها على فقرائهم .

فقال معاذ : ما بعثت اليك بشىء وأنا أجد احدا يأخذه منى - فلما كان العام الثانى ، بعث اليه شطر الصدقة ، فتراجعا بمثل ذلك فلما كان العام الثالث ، بعث اليه بها كلها ، فراجعه عمر بمثل ما راجعه قبل ذلك ، فقال معاذ : ما وجدت احدا يأخذ منى شيئا » (١٧) .

---

(١٦) نصيحة الملوك : ص ٢٤٧ .

(١٧) الاموال : ص ٧٨٤ ، ٧٨٥ .

ان انكار عمر - رضى الله عنه - على معاذ بن جبل فى أول الأمر ، ثم مراجعته مرة ومرة ومرة ، دليل على أن الاصل فى الزكاة توزيعها فى بلدها ، واقرار عمر - رضى الله عنه - صنيع معاذ بعد مراجعته ، دليل على جواز نقل الزكاة اذا لم يوجد من يستحقها فى بلدها .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « فان استغنى عنه اهل بلد فى وقت من الأوقات ، فاحتاج اليه بلدان أخر ، حمل الى أقرب البلدان اليه ، فتزاح عللهم ثم على هذا الترتيب حتى تزاح العلل التى فى ذلك الوجه كلها ، ويسد الخلل ، فان فضلت فضلة تحمل الى بيت المال الذى عند الامام » (١٨) .

وبذلك فان الفكر المالى الاسلامى ، يرى جواز نقل الزكاة من بلدها الى بلد آخر أو الى بيت مال المسلمين فى مقر الخلافة لاعتبارات أو مصالح عامة للمسلمين .

* * *

---

(١٨) نصيحة الملوك : ص ٢٤٧ .

المبحث الثانى

(التزامات بيت مال الزكاة)

كانت الزكاة فى أول أمرها توزع على الفقراء ومن فى حكمهم، وعند اللزوم والضرورة ، كان رسول الله - ﷺ - يوزعها على رأيه واجتهاده فى الاغراض الحربية والسياسية ، وقد نشأ عن هذا التوزيع جدل بين المسلمين فنزل قوله تعالى : **« انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم »** (١) .

وبذلك خصصت التزامات بيت مال الزكاة لمن ذكروا فى الآية الكريمة التى صارت دستورا لتوزيع الزكاة .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « بعد ان كان رسول الله - ﷺ - يقسمها على رأيه واجتهاده ، حتى لزمه بعض المنافقين ، وقال أعدل يا رسول الله . فقال : (ثكلتك أمك اذا لم أعدل فمن يعدل) .

ثم نزلت آية الصدقات بعد ، فعندها قال : رسول الله - ﷺ - « ان الله تعالى لم يرض فى قسمة الأموال بملك مقرب ولا نبى مرسل حتى تولى قسمتها بنفسه » (٢) .

وبذلك فقد شملت التزامات بيت مال الزكاة ، فئات الضعفاء من الفقراء والمساكين ، و تأمين الغارمين وأبناء السبيل ، ونشر

---

(١) سورة التوبة : ٦٠ .

(٢) الأحكام السلطانية : ص ١٢٢ .

الدعـوة الاسـلامية وتحرير الأرقاء وفك اسرى المسلمين ، وغير ذلـك من المصالح الدينية والسـياسية والاجتماعية والتكافل الاجتمـاعى للأمـة المسـلمة .

وعلى ضـوء ما ذكره القـــرآن الكريم عن التزامات بيت مـال الزكاة وما بينتـه سـنة النبى - صلى الله عليه وسلم - والخلفـــاء الراشـدون والأئمـة المجتهدون من مفكرى الاسـلام ، سنتحدث عن مصـارف الزكاة الثمانية من خـلال فكر الامام الماوردى .

يقول الامـام الماوردى : « واجب أن تقسـم صدقات - المواشـى واعشار الزرع والثمار وزكـاة الأمـوال والمعادن وخمس الركاز - لأن جميعها زكاة ، على ثمانية أسهم للأصناف الثمانية اذا وجدوا ، ولا يجوز أن يخل بصـنف منهم ...

فواجب على عامل الصـــدقات بعد تكاملها ، ووجود جميع من سمى لها ، أن يقسمها على ثمانية أسهم بالتسوية ...

● سهم منها الى الفقـراء : والفقير هو الذى لا شىء لـه ...

● السهم الثانى الى المساكين : والمسكين هو الذى لـه ما لا يكفيه ، فكان الفقير أسوأ حـالا منه ...

فيدفع الى كل واحـد منهما اذا اتسعت الزكاة ، ما يخرج به من اسم الفقر والمسـكنة الى ادنى مراتب الغنى ، وذلك مقيد بحسـب حالهـم .

● السهم الثالث سهم العاملين عليها ، وهم صنفان : احدهما المقيمون باخذها وجبايتها ، والثانى المقيمون بقسمتها وتفريقها من امين ومباشر ومتبوع وتابـع ، ... فيدفـع اليهم من سهمهم قـدر اجـور امثالهم ، فان كان سهمهم منها اكثر رد الفضل على باقى السهام ، وان

كان اقل ، تممت أجورهم من مال الزكاة فى أحـد الوجهين ، ومن مـال المصالح فى الوجـه الآخر ٠

● السهم الرابع سهم المؤلفة قلوبهم ، وهم أربعة أصناف : صنف يتألفهم لمعـونة المسلمين ، وصنف يتألفهم للكف عن المسلمين وصنف يتألفهم لرغبتهم فى الاسـلام ، وصنف لترغيب قومهم وعشائرهم فى الاسـلام ، فمن كان من هـذه الأصناف الأربعـة مسلما جاز أن يعطى من سهم المؤلفـة من الزكـاة ، ومن كان منهم مشركا عـدل به عن مال الزكـاة الى سـهم المصـالح من الفىء والغنائم ٠

● السهم الخامس سـهم الرقاب : وهو عند الشافعى وأبى حنيفة مصروف فى المكاتبين ، يدفـــع اليهـم قدر ما يعتقون بـه ، وقــال مالك : يصرف فى شراء عبيد يعتقـون ٠

● والسهم السادس للغارمين ، وهم صنفان : صنف منهم استدانوا فى مصـالح أنفســهم ، فيدفع اليهم مع الفقـر دون الغنى ما يقضون به ديونهم ، وصنف منهم استدانوا فى مصالح المسلمين ، فيدفع اليهم مع الفقر والغنى قـدر ديونهم من غير فضل ٠

● والسهم السابع سهم سبيل الله تعالى ، وهم الغزاة : يدفع اليهم من سهمهم قـدر حاجتهم فى جهادهم ، فان كانوا يرابطون فى الثغر دفع اليهم نفقـة ذهابهم وما أمكن من نفقـات مقامهم ، وان كانـــوا يعودون اذا جاهدوا ، أعطوا نفقـة ذهابهم وعودهم ٠

● والسهم الثامن سهم ابن السبيل : وهم المسافرون الذين لايجدون نفقـة سفرهم يدفع اليهم من سهمهم اذا لم يكن سفر معصية — قـــدر كفايتهم فى سفرهم ، وسـواء من كان منهم مبتدئا بالسفر أو مجتازا ٠

وقال أبو حنيفة : أدفعه الى المجتاز دون المبتدىء بالسفر » (٣)٠

---

(٣) الأحكام السلطانية : ص ١٢٢ ، ١٢٣ ، والاقناع : ص ٧٠ ، ٧١ ٠

وبذلك فان الفكر المالى الاســــلامى ، يـــرى تعميم الأصناف المستحقين اذا كثر المــال ، ووجدت الأصناف وتســاوت حاجاتهم أو تقاربت ، فلا يجوز حرمان صنف منهم مع قيام سبب استحقاقه ووجود حاجتــه ، وليس بلازم التســوية بين كل صنف وآخـر فى قـــدر ما يصرف لــه ، وانما يكون ذلك حسب العـدد والحاجة .

كما يجوز صرف الزكاة كلهــا لبعض الاصناف خاصة ، لتحقيق مصلحة معتبرة شرعا تقتضى التخصص كما لا يلزم التسوية بين افراد الصنف الواحـد الاصناف الثمانية فى قـدر ما يعطونه بل يجـــوز المفاضلة بينهم حســب حاجاتهم ، لان الحاجات تختلف من فـــرد الى آخـــر .

كما ينبغى ان يكون الفقراء والمســاكين ، هم أول من تصرف اليهم الزكـاة لان كفايتهم واغنائهم ، هو الهدف الاول من الزكاة .

ولا تجوز الزيادة على الحـد الاقصى الذى يصرف للعاملين عليها جباية وتوزيعــا ، وقد حـدد بمقدار الثمن من حصيلة الزكاة . حتى لا ينفق قـدرا كبيرا مما يجىء منها على الادارات والاجهزة المكلفة . بجبايتها ، وحتى لا تنفق المبالغ المحصلة بسبب الاسراف فى نفقات الجباية والتحصيل ، مما يرهق موازنة بيت مال الزكاة .

وحــول ضوابط التزامات بيت مــال الزكاة عند توزيعها على الاصناف الثمانية يقول الامام الماوردى : « واذا قسمت الزكـــاة فى الأصناف الثمانية لم يخل حالهم بعدها من خمسة اقسام :

احدها : ان تكون وفق كفايتهم من غير نقص ولا زيادة ، فقـد خرجـوا بما أخذوه من أهل الصدقات ، وحرم عليهم التعرض لها .

الثانى : أن يكون مقصرة عن كفايتهم ، فلا يخرجون من اهلها ، ويحالون بباقى كفايتهم على غيرها .

الثالث : أن تكون كافيــة لبعضهم مقصرة عن الباقين ، فيخرج المكتفون عن أهلها ، ويكون المقصرون على حالهم من أهل الصدقات

الرابع : ان تفضل عن كفاية جميعهم ، فيخرجون من أهلها بالكفاية ويرد الفاضل من سهامهم على غيرهم من اقرب البلاد اليهم ٠

الخامس : أن تفضل عن كفايات بعضهم وتعجز عن كفايات الباقين ، فيرد ما فضل عن المكتفين على من عجـــز من المقصرين حتى يكتفى الفريقـــان ٠

واذا عــدم بعض الأصـــناف الثمانية ، قسمت الزكــاة على من يوجــد منهم ولو كان صنفا واحدا ٠

ولا ينقل سهم من عــدم منهم فى جيران المــال ، الاسهم سبيل الله فى الغــزاة ، فانــه ينقل اليهم ، لأنهم يســـــكنون الثغــور فى الأغلب » (٤) ٠

وهكذا نجــد الفكر المــالى الاسلامى ، اعطى اهتماما بالغـــا بالتزامات بيت مال الزكاة حيال مستحقيها ، حتى لا يميل الميزان ، وتلعب الأهواء ، ويأخــذ المــال من لا يستحقه ، ويحـــــرم منه من يســتحقه ، وحتى لا تجمع الأموال من اربابها ، لتنفق على الــولاة واقاربهم واعوانهم وكل ما يظهر عظمتهم وسلطانهم ، ضاربين عرض الحائط بكل ما تحتاجه فئات الشعب العاملة والضعيفة من الفقـــراء والمساكين والمحتاجين ٠

---

(٤) الأحكام السلطانية : ص ١٢٣ ، ١٢٤ ، الاقناع : ص ٧٢ ٠

(تعقيــــب)

(حـول حقـوق والتـزامات خـزانة بيـت مـال الزكـاة)

جاءت رسـالة الاسـلام شـاملة هادية ، هدفها تحرير الفرد من الظـلم وتكريمـه واسـعاده ، فهى تسـعى دائمـا لتوجيه الشـعوب والحكام الى الحـق والخير ، وتدعو الناس كل الناس الى الله ليعبدوه ولا يشركوا به شيئا ، ولا يتخذ بعضهم أربابا من دون الله .

ولـذا أعطى الفكر المـالى الاسـلامى أهمية كبيرة نحو حقـــوق والتزامات خزانة بيت مـال الزكاة ، من أجـل تحقيق الضمان العادل لأفـراد المجتمع فيسود الرخـاء ويعم الصلاح ، وتتحقق العـــدالة الاجتماعية ، وينتشر التعاون والتعاطف بين افراد المجتمع الاسلامى.

ولهذا أوجب الفكر الاسلامى على الدولة ، تحصيل موارد بيت مـال الزكـاة وتوزيعـه على مستحقه وذلك لعـدة أسباب أهمها : ـ

ـ أن كثيرا من اربـاب الأموال قد تموت ضمائرهم بسبب حب الدنيـا وامسـاك المـال عن مستحقه ، فلا ضمان للفقراء والمسـاكين وغيرهم اذا ترك حقهم لمثل هـؤلاء ، كما هو حاصل الآن من اكثـر الأغنيـاء .

ـ أن فى اخـذ الفقراء والمساكين حقهـم من الدولـــة ، لا من الأشخاص الأغنيـاء ، فيـه حفظ لكرامتهم ، ورعاية لمشـاعرهم من ان يجرحها المن والأذى .

ـ أن صرف الزكـاة ليس مقصورا على الفقراء والمساكين وابنـاء السبيل ، بل هناك جهات أخرى تصرف الزكاة اليها من المصالح العامة لا يستطيع الأغنياء تقديرها ، انما تقديرها يرجع الى أجهزة الدولة مثل حق المؤلفة قلوبهم واعداد العدة للجهاد فى سبيل الله .

الفصل الثانى

« حقوق والتزامات خزانة الأموال العامة »

(الموازنـــة العـــامة للدولـــة)

تمهيـــــد : -

انتهج الفكر المالى الاسلامى منذ سنيه الأولى ، سياسة الموازنـة بين موارد الدولة ونفقاتها ، وقد ارتبطت هذه السياسة بالقواعد الكلية التى اقرها القرآن الكريم ، وقام رسول الله - ﷺ - بتبيانها وتطبيقها.

واتخذت هذه السياسة طابع المرونة والاجتهاد فى الرأى كلمـا جدت الحاجات وتنوعت الأحـــداث والمطالب تبعـا لتطور الازمنـــة والأمكنـة .

وكان الخلفاء ومفكرو الاســلام ، دائما يربطون الجزئيـــات والتفريعات التى انتهوا اليهـا بالقواعـد الكليـة التى جاء بهـا القرآن الكريم ، والسـنة النبوية ، ليحققوا من وراء ذلك روح الاسلام فيمـــا ينبغى أن يقـوم عليه المجتمع من توازن اجتماعى وسياسى واقتصادى دون تزمت أو تحجـر .

وقد كانت الموارد العامة للـدولة كثيرة ومتنوعة ، منها موارد دوريـة ذات مواعيـد ثابتة تحصل كل عام مثل الجزية والخراج ، وغير دورية - مثل : العشور والفىء وخمس الغنائم وتركة من لا وارث لـه وكل مـال لا يعرف لـه مستحق معين من الافراد .

وكانت هذه الموارد توجـه الى الحاجات العـامة لمصالح المسلمين من الدفاع والأمن الداخلى ، وتحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية

وغير ذلك من نفقـات الدولـة .

ولذا سـنتناول هذا الفصل فى ثلاثة مباحث .

المبحث الأول : حقـوق خزانـة الأموال العامة .

المبحث الثانى : التزامات خـزانة الأموال العامة .

المبحث الثالث : وظائف الخزانة العامة للدولة .

* * *

المبحث الأول

(حقـوق خزانـــة الأمـوال العـامة)

تشمل حقـوق الخزانة العامة للدولة ، كل مال لا يستحقه فـــرد بذاته من المسلمين ، لأن حقوق (موارد) الخزانة العامة فى الفكر المالى الاسـلامى ، هى لتوفير ما تتطلبه المصالح العـامة للدولة ٠

وحقوق الخزانـــة العـامة للدولة كثيرة منها : الجزية والخـراج والعشور ، وايرادات امـلاك الدولة والقروض والتوظيف ، وخمس الفىء وخمس الغنيمة ، والضوائع وغير ذلك من الموارد الأخـــرى الثانوية ٠

وحول حقوق الخزانة العـامة للدولة يقول الامام الماوردى : « كل مـال اخـذ من المشركين بغير ايجاف خيل ولا ركاب ، من خـراج ارض أو جزية ، أو مـال صلح ، او عشور تجـارة ، أو تركـة ميت لم يخلف وارثـا » (١) ٠

حقوق الخزانة العامة من الجزية :ـ

فرضت الجزية على أهل الذمة ، كما فرضت الزكاة على المسلمين، فالجميع فى نظر الأسـلام رعيـة لدولة واحـدة ، يتمتعون بحقوق واحـدة ، وينتفعون بمصالح الدولة العامة بنسبة واحدة ٠

أما الزكاة : فهى تتضمن معنى تعبدى ، بينما الجزية تحمـل معنى قانونى يدخل فيما يسمى بحقوق الدولة الخاصة ٠

فكان الجزية اثبتت للذمى الأمن العـام على نفسـه وأهله وماله فى المقـام والسفر ، ومن ثم فقد وجب على المسلم الجهـــــاد فى

---

(١) الاقنـاع : ص ١٧٩ ٠

سبيل الله ، والذمى وجبت عليه الجزية ، وذلك بغية التكافؤ العادل بين المسلمين والذميين .

وتقدر الجزية على ثلاثة أصناف فى كل سنة :

١ - الأغنيـاء : فرض عليهم قيمة ثمانية واربعون درهما .
٢ - المتوسطون : فرض عليهم قيمة اربعة وعشرون درهما .
٣ - الفقراء : فرض عليهم قيمة اثنان وعشرون درهما .

وقد اعفى من هؤلاء المرضى والعجزة وغير المتكسبين من حرفة أو غيرها ، فلا جزية على مسكين ، ولا على مقعد ، ولا على ذى عاهة ولا على الرهبان فى الأديرة ، ولا على المرأة ، ولا على الصبى ، وبذلك توجب الجزية على الحر القادر .

وفى هذا المعنى يقول ابو يوسف : « والجزية واجبة على جميع اهل الذمة ممن فى السواد وغيرهم من اهل الحيرة وسائر البلدان من اليهود والنصارى والمجوس والصائبين والسامرة ، ما خلا نصارى بنى تغلب واهل نجران خاصة .

وانما تجب الجزية على الرجال منهم دون النساء والصبيان : على الموسر ثمانية واربعون درهما ، وعلى الوسط اربعة وعشرون ، وعلى المحتاج الحراث العامل بيده اثنا عشر درهما يؤخذ ذلك منهم فى كل سنة ...

ولا يحل للوالى ان يدع احدا من النصارى واليهود والمجوس والصابئين والسامرة الا أخذ منهم الجزية ، ولا يرخص لأحد منهم فى ترك شىء من ذلك ، ولا يحل ان يدع واحدا ، ويأخذ من واحد ، ولا يسع ذلك لأن دماءهم واموالهم انما احرزت بأداء الجزية » (٢) .

---

(٢) الخراج : ١٢٢ .

وحـول الأصناف التى تؤخـذ منها الجزية واختلاف الفقهاء فى قدرها يقـول الامـام الماوردى : « ولا تجب الجزية الا على الرجـال الأحـرار العقـلاء ، ولا تجب على امـــراة ولا صبى ولا مجنـون ولا عبد ، لأنهـم اتبـاع وذرارى ...

واختلف الفقهـاء فى قـدر الجزية .

فذهب ابو حنيفة الى تصنيفهم ثلاثـة اصناف : اغنيـاء يؤخـذ منهم ثمانية واربعون درهما ، وأوسـاط يؤخـذ منهم اربعة وعشرون درهمـا ، وفقـراء يؤخـذ منهم اثنـا عشر درهما . فجعلها مقدرة الأقل والأكثر ومنع اجتهاد الولاة فيها .

وقال مالك : لا يقـدر اقلهـا ولا اكثرها ، وهى موكولة لاجتهاد الولاة فى الطرفين .

وذهب الشـــافعى : الى انهـا مقـدرة الأقـل بدنيـا لا يجـوز الاقتصار على اقل منـه ، وعنده غير مقدرة الأكثر ، يرجع فيـه الى اجتهاد الـولاة ، ويجتهد رأيـه فى التسـوية بين جميعهم أو التفضيل بحسب احوالهم ...

ولا تجب الجزية عليهم فى السنة الا مـرة واحـدة بعد انقضائها بشهور هلاليـة ... » (٣) .

وفى موضع اخـر يحـدد الامـام الماوردى الاصناف التى تؤخـذ منها الجـــزية ومقدارها والحكمة من اخـذها بقوله : « واذا بـذل الجـزية اهل الكتاب من اليهود والنصارى ومن وافقهما فى أصـول دينهما من الصائبين والسامرة والمجوس الذين هم فيها كأهل الكتاب، اقـروا بها فى دار الاسـلام آمنين على نفوسهم وأموالهم وذراريهم .

---

(٣) الاحكام السلطانية : ص ١٤٤ ، ١٤٥ .

ولا يقبل من احـد منهم فى كل سـنة اقل من دينـار ، فان صولحوا على اكثر منه لزمهم ما صولحوا عليه ...

واذا صالح الامام قومـا عليها ، اثبت ما استقر من صلحهم فى دواوين امصار المسلمين ليؤخذوا بها » (٤) .

حقوق الخزانة العامة من الخراج : (٥)

فرض الخراج على الأرض التى صالح عليها المشركون بمقـدار معين من حاصلاتها الزراعية أو من أموالهم . وكـذا الأراضى التى فتحهـا المسـلمون عنوة وحربا ووقفها الامام على مصالح المسلمين .

يقول الامام الماوردى : « وأما الخراج ، فهو ما وضع على رقاب الأرض من حقـوق تؤدى عنها » (٦) .

ولم يعرف الخراج موردا ماليـا للدولة فى العصر النبوى ولا فى عهـد ابى بكـر الصـديق - رضى الله عنـه - اما فى عهـد عمر بن الخطاب - رضى الله عنـه - اتسعت رقعة الدولة الاسلامية ، واضيفت الى الموارد الماليـة موارد جديدة كان من اهمها الخراج .

ويوضح الامام الماوردى الأصل فى الخراج أنه يوضع على الأرض التى صولح عليها المشركون بقوله : « ما صولح عليـه المشركون من ارضهم ، فهى الارض المختصة بوضع الخـراج عليها ، وهى على ضـربين .

أحدهما : ما خلا عنـه أهله حتى خلصت للمسلمين بغير قتال، فتصير وقفـا على مصالح المسلمين ، ويضرب عليها الخراج ، ويكون

(٤) الاقنـاع : ص ١٧٩ ، ١٨٠ .

(٥) يشبه الضريبة العقارية التى نعرفها الآن بالنسبة للأراضى الزراعية .

(٦) الاحكـام السـلطانية : ص ١٤٦ .

اجـرة تقـر على الأبـد ، وان لم يقـدر بمـدة ، لما فيها من عموم المصلحة ، ولا يتغير باسـلام ولا ذمـــة ، ولا يجـوز بيــع رقابهـا اعتبارا لحكم الوقوف ٠

الثـانى : ما اقـام فيه اهلـه وصلحوا على اقـــراره فى أيديهم بمزاج يضرب عليهم ، فهذا على ضربين ٠

احداهما : أن ينزلوا على ملكهـا لنا عند صلحنا ، فتصير هذه الأرض وقفـا على المسلمين كالذى انجلى عنه اهلـه ، ويكون الخراج المضروب عليهـم اجـرة لا تسـقط باسلامهم ، ولا يجوز لهم بيــع رقابهـا ٠٠٠

الثـانى : أن يستبقوها على املاكهم ، ولا ينزلوا عن رقابهـا ويصالحوا عنها بخـراج يوضع عليها ٠٠٠ » (٧) ٠

ويقدر الخراج بما تحتمله الأرض ٠

وحول هـذا التقدير يقول الامام الماوردى : « فأمـا قدر الخراج المضروب ، فيعتبر بما تحتمله الأرض ٠

فان عمر - رضى الله عنه - حين وضـع الخـراج على ســواد العـراق ، ضـرب فى بعض نواحيه على كل جريب (٨) قفيـزا (٩) ودرهمـا ٠٠٠

وضرب على ناحية اخرى غيرها هذا القـدر ، فاستعمل - عثمان ابن حنيف - عليـه وامره بالمســـاحة ووضع ما تحتمله الأرض من

---

(٧) الاحكـام السـلطانية : ص ١٤٧ ٠

(٨) يقصد بالجريب مساحة معينة من الأرض الزراعية يبلغ مساحتهـا ٣٦٠٠ ذراع مربع أى يسـاوى نحو ١٢٠٠ متر مربع وكانت هذه المسـاحة فى العراق والشـام أما فى مصر فكانت الوحدة المساحية هى الفـدان التى يسـاوى ٤٢٠٠ متر مربع ٠

(٩) القفيز : وزنه ثمانية أرطال تقريبا ٠

خراجها ـ فمسح ووضع على كل جريب من الكرم والشجر الملتف عشر دراهم ، ومن النخل ثمانية دراهم ، ومن قصب السكر ستة دراهم ، ومن الرطبة خمسة دراهم ، ومن البر أربعة دراهم ، ومن الشعير درهمين ٠

وكتب بذلك الى عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ـ فامضاه ، وعمل فى نواحى الشام على غير هذا ، فعلم انه راعى فى كل أرض ما تحتمله ٠

وكذلك يجب ان يكون واضع الخراج بعده يراعى فى كل أرض ما تحتمله ٠٠٠ » (١٠) ٠

حقوق الخزانة العامة من العشور :

يقصد بالعشور : الأموال التى تؤخذ على التجارة الصادرة من البلاد الاسلامية والواردة اليها ٠

ولا يخلو الحال من ان الذى يمر على العاشر مسلما او ذميا ، او مستأمنا ، فان كان مسلما فالمقدار الذى يؤخذ من تجارته ـ ربع العشر ـ وهو بمثابة الزكاة (أى من حقوق بيت مال الزكاة) وان كان ذميا يؤخذ من تجارته ـ نصف العشر (١١) وان كان مستأمنا يؤخذ من تجارته ـ العشر ـ (وهما من حقوق الخزانة العامة للدولة) ٠

فالعشور هنا متنوعة المعايير وتختلف باختلاف المكلفين ،وحكمة ذلك أن المأخوذ من المسلمين زكاة وهى ـ ربع العشر ـ وتضعيفها

---

(١٠) الاحكام السلطانية : ص ١٤٨ ٠

(١١) العشر هنا : صار علما لما يأخذه العاشر ، سواء كان المأخوذ عشر لغويا او نصفه او ربعه ، والعاشر : هو من نصبه الامام ليأخذ العشور

على اهـل الذمـة اعتبـارا بما حدث مع نصارى بنى تغلب ، والعشر على المستأمنين نظير معاملتهم للمسلمين ٠

هذا وقـد حدد الفكر المـالى الاسلامى الحـد الأدنى الذى يجب فيه العشور ، وهو ما قيمته من الذهب عشرون دينارا (أى مثقالا) ومن الفضـة مائتى درهم ، فلا تؤخـذ العشور من مال التجارة اذا قـوم ونقص عن هذا النصاب ٠

وحـول تنـوع المعايير واختـلاف المفروض على المكلفين ، والحـد الأدنى الذى يجب فيـه العشـور يقول ابو يوسف : « يؤخـذ من المسـلمين ربع العشر ، ومن أهـل الذمـة نصف العشر ، ومن اهل الحرب العشر ، من كل ما مر بـه على العاشر ، وكان للتجارة ، وبلغ قيمة ذلك مائتى درهم فصاعدا اخـذ منـه العشر ، وان كانت قيمة ذلك اقل من مائتى درهم لم يؤخـذ منه شىء ٠

وكذلك اذا بلغت القيمة عشرين مثقالا ، اخـذ منها العشر ، فأن كانت قيمة ذلك اقل لم يؤخـذ منها شىء ، واذا اختلف عليـه بذلك مرات كل مـرة لا يسـاوى مائتى درهم لم يؤخـذ منه شىء » (١٢) ٠

ويفـرق أبو يوسـف بين مصرف عشور كل من المسـلم والذمى والمستأمن (الحربى) فيقـول : « وكل ما اخـذ من المسلمين من العشور ، فسبيله سبيل الصدقة (أى من حقوق بيت مـال الزكـاة) ، وسبيل ما يؤخـذ من اهل الـذمة جميعا واهل الحرب سبيل الخراج - (أى من حقوق الخزانة العامة للدولة) ، وكـذلك ما يؤخذ من اهل الذمـة جميعا جزية رءوسهم ، وما يؤخذ من مواشى بنى تغلب ، فان سبيل ذلك كله سبيل الخراج يقسـم فيما فيـه الخـراج (اى يصرف فى المصالح العامة) وليس هو كالصدقة » (١٣) ٠

---

(١٢) الخـراج : ص ١٣٢ ، ١٣٣ ٠

(١٣) الخـراج : ص ١٣٤ ٠

حقـوق الخـزانة العـامة من الفـىء : -

يقصد بالفىء : هو المـال الذى يؤخـذ من غير المسلمين عفـوا من غير قتـال - (اى صلحـا) .

وقد توسع الامام الماوردى فى تعريف الفىء ، فجعله بمعنـاه العـام بقوله : « كل مـال وصـل من المشـركين عفـوا من غيـر قتال ولا بايجاف خيـل ولا ركاب ، فهو كمـال الهـدنة والجزية واعشار متاجرهم ، او كان واصـلا بسـبب من جهتهم كمـال الخراج » (١٤) .

وفى موضع آخر يزداد توسـعا فى تعريف الفىء فيقول : « وكل مال اخذ من المشركين بغير ايجاف خيـل ، ولا ركاب من خـراج ارض أو جزية رقبة ، أو مال صلح ، أو عشور تجارة ، أو تركة ميت لم يخلف وارثا ، فجميعه فىء ...

ويمنع منه أهـل الصـدقات ، كما يمنع أهـل الفىء من مـال الصـدقات ... » (١٥) .

ويرى الامام الماوردى أن الفىء والغنيمة يتفقـان فى امـرين ويختلفان من وجهين بقوله : « اما الفىء والغنيمة فهما متفقان من وجهين ومختلفان من وجهين .

فاما وجها اتفاقهما ، فاحدهما : ان كل واحد من المالين وصل من غير المسلمين . والثانى : ان مصرف خمسهما واحد .

وأما وجها افتراقهما ، فاحدهما : أن مال الفىء ماخوذ عفـوا ومال الغنيمة ماخوذ قهرا ، والثانى : أن مصرف أربعـة اخمـاس

---

(١٤) الاحكام السلطانية : ص ١٣٦ .

(١٥) الاقنـاع : ص ١٧٩ .

الفيء (عند من يرى تخميسه) مخالف الغنيمة لمصرف اربعة اخماس الغنيمة » (١٦) ٠

وهل يخمس الفيء كالغنيمة ؟

يرى الامام الماوردى أن يخمس كما يخمس مال الغنيمة ، ويصرف كما يصرف خمس الغنيمة فيقول : « يصرف خمسه (الفيء) فى أهل الخمس كالغنيمة ٠

ويعد اربعة اخماسه لمصالح المسلمين وأرزاق جيوشهم ويرتزق منه امامهم » (١٧) ٠

ويرى ابو يوسف وابو عبيد : أن الفيء لا يخمس بل يصرف كله فى مصالح المسلمين ٠ وهذا أيضا رأى مالك وأحمد بن حنبل (١٨) ٠

وبذلك فان الامام الماوردى يجعل أربعة أخماس الفيء من حقوق الخزانة العامة للدولة ، يصرف فى مصالحها العامة والخمس الباقى لأهل الخمس مقسوما على خمسة ٠ وفى هذا يقول : « ففيه (اى الفيء) اذا اخذ منهم اداء الخمس لأهل الخمس مقسوما على خمسة ، وقال ابو حنيفة ـ رضى الله عنه ـ لا خمس فى الفيء ، ونص الكتاب فى خمس الفيء يمنع من مخالفته قال تعالى : « **ما افاء الله على رسوله من أهل القرى ، فلله وللرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل ٠٠ »(١٩) ٠**

ويرى الامام الماوردى فى تقسيم الأربعة أخماس الباقية رأيين فيقول : « وأما أربعة أخماسه (أى الفيء) ففيه قولان :

---

(١٦) الأحكام السلطانية : ص ١٢٦ ٠

(١٧) الاقناع : ص ١٧٩ ٠

(١٨) انظر : الخراج ـ لابى يوسف ص ١٩ ، والأموال ـ لابى عبيد ص ٢٨٥ ٠

(١٩) الأحكام السلطانية : ص ١٢٦ ـ سورة الحشر : ٧ ٠

احدهما : أنه للجيش خاصة لا يشـــاركهم فيه غيرهم ، ليكون معدا لأرزاقهم .

والثانى : أنه مصروف فى المصـــالح التى منهـا أرزاق الجيش وما لا غنى للمسلمين عنه ..) (٢٠) .

وفى الجملة فان الفىء بمعناه العام من حقوق الخزانة العـامة للدولة ، لأنه من الأموال التى يستحقها المســـلمون من بيت المـال العـــام ، حيث اكد الامام الماوردى ذلك بقوله : « فأما الفىء فمن حقـــوق بيت المـــال ، لأن مصرفه موقـــوف على رأى الامـــام واجتهاده » (٢١) .

حقوق الخزانة العامة من خمس الغنيمة والفىء :

يقصد بالغنيمة : كل مـال وصل الى المســـلمين من غيرهم عن طريق الغلبة والقوة والحرب قائمة ، وليست مقصـــورة على المـال فقط ، بل تشمل المـال والأسرى والعتاد والأسلاب والأرض والسباء (أى النساء والأطفـــال مما وقع للفاتحين (٢٢) ويصرف أربعـــة اخماسها للمحاربين والخمس الباقى يصرف ـ كالفىء ـ لله وللرسول ولذوى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل .

وبيّن الامام الماوردى من هذا الخمس مايكون من حقوقهالخزانة العامة ، وما يكون حافظا له يصرف على مستحقيه ان وجدوا . وذلك بقوله : « وأما خمس الفىء ـ عنـد الشـــافعية ـ وخمس الغنيمة ، فينقسم ثلاثة اقسام :

١ ـ قسم منه : يكون من حقـوق بيت المـال (الخزانة العـامة

---

(٢٠) الأحكـام السلطانية : ص ١٢٧ .

(٢١) الأحكـام السلطانية : ص ٢١٣ .

(٢٢) انظر الاحكام السلطانية : ص ١٢٦ وما بعدها .

للـدولة) وهو سـهم النبى - ﷺ المصروف فى المصـالح العـامة . لوقوفه مصرفه على رأى الامام واجتهاده .

٢ - وقســم منه : لا يكون من حقوق بيت المـال (أى أنه من الحسابات الخاصة) وهم سهم ذوى القربى ، لأنه مستحق لجماعتهم، فتعين مالكوه وخرج من حقوق بيت المـال ، لخروجه عن اجتهـاد الامام ورأيه .

٣ - وقسـم منه : يكون بيت المـال فيه حافظا له على جهاته ، وهو سهم اليتامى والمساكين وابن السبيل ان وجدوا دفع اليهم ، وان فقدوا أحرز لهم .. » (٢٣) .

ونرى أن القســم الثانى الخاص بذوى القربى يصبح الآن من حقوق الخزانة العامة للدولة لانقراض أصحابه ، وحتى لا يتســبب مشاكل سياسية عند ادعاء بعض الناس الانتساب اليهم فى وقتنــا الحــاضر .

حقوق الخزانة العامة من المـال الخاص بالضوائع :

يقصد بالمـال الخاص بالضـــوائع : الأموال التى لا يعرف لهـا مســتحق على وجه التحديد ، أو الأموال التى لا يعرف لهـا مالك معين ، هذه الأموال تؤل الى الخـــزانة العامة للدولة ، وتنفق فى المصـالح العـامة .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « ان كل مـال استحقه المســلمون ولم يتعين مالكه منهم ، فهو من حقـوق بيت المــال (الخزانة العامة) ... » (٢٤) .

---

(٢٣) الاحكـام السلطانية : ص ٢١٤ .
(٢٤) الاحكـام السلطانية : ص ٢١٣ .

ويقول تقى الدين بن تيمية : « ثم انه يجتمع من الفىء جميع الاموال السلطانية التى لبيت مال المسلمين : كالاموال التى ليس لها مالك معين ، مثل من مات من المسلمين وليس له وارث معين ، وكالغصوب ، والعوارى ، والودائع التى تعذر معرفة أصحابها وغير ذلك من أموال المسلمين ، العقار والمنقول ، فهذا ونحوه مال المسلمين » (٢٥) .

التركات التى لا وارث لها :

ذهب الفكر المالى الاسلامى الى ان الخزانة العامة للدولة أولى بالأموال التى لا وارث لها ، تأسيسا على أن المصالح العامة هى مصرف كل مال ليس له مستحق خاص ، وللامام ان يصنع بهذا المال ما يرى أنه أنفع للمسلمين .

وفى هذا يقول الامام الماوردى : « ما مات عنه اربابه ، ولم يستحق وارثه بفرض ولا تعصيب ، فينتقل الى بيت المال (الخزانة العامة) ميراثا لكافة المسلمين مصروفا فى مصالحهم .

وقال أبو حنيفة : ميراث من لا وارث له مصروف فى الفقراء خاصة صدقة عن الميت .

ومصرفه عند الشافعى فى وجوه المصالح أعم ، لأنه قد كان من الأملاك الخاصة ، وصار بعد الانتقال الى بيت المال من الأملاك العامة » (٢٦) .

الأموال التى تضبط مع اللصوص :

ذهب الفكر المالى الاسلامى ، الى أن الأموال والمتاع والسلاح

---

(٢٥) السياسة الشرعية ، فى اصلاح الراعى والرعية : ص ٤١ .
(٢٦) الاحكام السلطانية : ص ١٩٣ ، ١٩٤ .

وغير ذلك من الاشياء المسروقة التى تضبط مع اللصوص ولم يتبين اصحابها ، فانها تؤل الى بيت المال (الخزانة العامة) ٠

وحول هذا المعنى يقول ابو يوسف : « واما ما سألت عنه يا امير المؤمنين ، مما يصيبه ولاتك فى الأمصار مع اللصوص اذا أخذوا من المال والمتاع والسلاح وغير ذلك ، فما اصبت معهم من شىء ٠٠٠ فان جاء له طالب واقام بذلك بينه - شهودا لا بأس بهم - رد عليه متاعه واشهد عليه ، وضمنه المتاع أو قيمته ان جاء مستحق له ، وان لم يات له طالب بيع المتاع والسلاح وصير ثمنه والمال الذى اصيب معهم الى بيت المال (الخزانة العامة) » (٢٧) ٠

اموال الغرباء وامتعتهم :

ذهب الفكر المالى الاسلامى ، الى ان الأموال التى تعثر عليها الدولة ، ولم يستدل على صاحبها ، وليس لها من يطالب بها ، فانها من حقوق بيت المال (الخزانة العامة) ٠

وحول هذا المعنى يقول ابو يوسف : « وما صار الى القضاة فى المدن والأمصار من متاع الغرباء ومالهم ، وليس لذلك طالب ولا وارث ، فينبغى أن يرفع اليك ذلك ٠

فانه ان بقى فى ايدى القضاة ، صيروه الى اقوام يأكلونه وهذا وشبهه ما وجد مع اللصوص ، مما ليس له طالب ولا مدع انما هو لبيت مال المسلمين »(٢٨) ٠

حقوق الخزانة العامة من القطائع :

القطائع فى الفكر المالى الاسلامى ، نظام خاص يختلف كل

---

(٢٧) الخراج : ص ١٨٣ ٠

(٢٨) الخراج : ص ١٨٣ ، ١٨٤ ٠

الاختلاف عن اى نظام يتشابه معه فى مجرد الاسم ، وهو النظام الا قطاعى (٢٩) ، فلم تكن الأرض تنزع من ملاكها وتعطى للفاتحين وانما كانت الأرض المقطعة ، هى التى تصير ملكا للمسلمين بحكم الفتح وليس لها مالك يطالب بها ، مثل الأراضى التى تكون لحاكم البلاد نفسه ، أو لمن قتل فى الحرب أو هرب عنها ، وهذه هى التى كان يطبق عليها نظام القطائع .

فكان الامام يوزعها لمن يرى أن له بلاء حسنا فى الاسلام ، ومن يقوى على العدو ، ويرى فيه خيرا للمسلمين واصلاحا لأمرهم ، نظير قدر من المال يختلف باختلاف نوع الأرض المقطعة ، فان كانت خراجية فعليها الخراج ، وان كانت عشرية عليها العشر ، وللامام مطلق الحرية فى أن يربط غير ذلك ، ما دام يتفق مع الصالح العام .

وحول هذا المعنى يقول أبو يوسف : « وكل أرض ... ليست لأحد ولا فى يد أحد ولا ملك لأحد ولا وراثة ولا عليها اثر عمارة ، فاقطعها الامام رجلا فعمرها ، فان كانت فى أرض الخراج، أدى عنها الذى اقطعها الخراج ، ... وان كانت من ارض العشر أدى عنها الذى اقطعها العشر ...

والأرض عندى بمنزلة المال ، فللامام أن يجيز من بيت المال من كان له غناء فى الاسلام ، ومن يقوى به على العدو ، ويعمل فى ذلك بالذى يرى أنه خير للمسلمين وأصلح لأمرهم ...

---

(٢٩) وهو النظام الذى كان سائدا فى أوربا فى العصور الوسطى ، والذى يرجع نشأته الى الملك الفاتح ، الذى كان يوزع على قادته أراضى البلاد المفتوحة ، وهؤلاء يوزعونها من دونهم فى نظام هرمى معروف نظير الاخلاص للملك ومساعدته فى الحرب ، وكانت نتيجة ذلك أن الأرض تبقى فى أيدى الملوك ، ويظل الملك ورجال حربة يدا واحدة فى الدفاع لاشتراك مصالحهم جميعا وتبادل المنافع بينهم ، وأما الشعب فكان أفراده رقيق أرض كما هو معروف ، راجع ذلك تطور النظم الاقتصادية للدكتور زكريا أحمد نصر ص ٧٣ .

ولا ارى ان يترك ارضا لا ملك لاحد فيها ولا عمارة حتى يقطعها الامام ، فان ذلك اعمر للبلاد واكثر للخراج ... » (٣٠) .

التكييف الفقهى لنظام القطائع :

كيف الامام الماوردى الحكم الفقهى لهذا النظام بقوله : « فهذا النوع من العامر (٣١) ، لا يجوز اقطاع رقبته ، لانه قد صار باصطفائه لبيت المال ملكا لكافة المسلمين ، فجرى على رقبته حكم الوقوف المؤبد ، وصار استغلاله هو المال الموضوع فى حقوقه .

والسلطان فيه بالخيار على وجه النظر فى الأصلح بين أن يستغله لبيت المال ، كما فعل عمر (٣٢) - رضى الله عنه - وبين أن يتخير له من ذوى المكنة والعمل من يقوم بعمارة رقبته بخراج يوضع عليه مقدر بوفور الاستغلال ونقصه ، كما فعل عثمان (٣٣) رضى الله عنه - ويكون الخراج أجرة تصرف فى وجوه المصالح ، الا ان يكون مأخوذا بالخمس ، فيصرف فى أهل الخمس ... » (٣٤)

---

(٣٠) الخراج : ٥٩ ، ٦٠ ، ٦١ .

(٣١) أى الأرض العامرة بالزراعة .

(٣٢) قرر الامام الماوردى : أن عمر - رضى الله عنه - كان يصرفها فى مصالح المسلمين وأنه لم يقطع من الأرض شيئا منها - انظر : ألاحكام السلطانية : ص ١٩٣ .

(٣٣) يقول الامام الماوردى : « ثم ان عثمان - رضى الله عنه - اقطعها، لانه راى اقطاعها أوفر لغلتها من تعطيلها ، وشرط على من اقطعها اياه أن يأخذ منه حق الفىء ، فكان ذلك منه أقطاع اجارة لا اقطاع تمليك ، فتوفرت غلتها حتى بلغت على ما قيل خمسين ألف ألف درهم ، فكان منها صلاته . وعطاياه ، ثم تناقلها الخلفاء بعده . » انظر : الأحكام السلطانية : ص ١٩٣ .

(٣٤) الأحكام السلطانية : ص ١٩٣ .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى يؤكد أن للدولة املاك خاصة هى من حقوق الخزانة العـامة للدولة ، وان هذه الأملاك تتكون من الأراضى التى ليس لها مالك معين ٠

وان الفكر المالى الاسلامى ، يرى عدم احتفاظ الدولة بملكية هذه الأراضى او بالاشراف على استغلالها ، وان اسـتغلال الأفراد لهذه الأراضى يكون أزكى انتاجا واجزل فائدة من اسـتغلال الدولة لها ، وأن اصلاح هذه الأراضى بفضل استغلال الفرد ، كفيل بزيادة موارد الخزانة العامة للدولة ٠

❋ ❋ ❋

المبحث الثاني

« التزامات خزانة الأموال العامة »

تمهيـــــــد :

التزامات خزانة الأموال العامة للـدولة ، كـثيرة ومتنوعة ، وتمشيا مع قاعدة التخصيص ، فان الفكر المالى الاسلامى ، يخصص، لكل نوع من النفقات العامة فى الدولة ، نوع او أنواع من الايرادات العـــــامة ٠

فايراد الدولة من - الجزية والخراج والعشور - كان يوجـــه للانفاق فى المصــالح العامة من الـدفاع والأمن ورواتب العـــاملين بالدولة ، وتحقيق العدالة الاقتصادية ، وزيادة الانتاج والتنمية ، ونحو ذلك مما صالح الجماعة الاسلامية ٠

وايراد خمس الفىء وخمس الغنيمة ، يوجه جـزء منـه على فئات خاصة من مستحقى الضمان الاجتماعى - كاليتامى والمساكين وابن السبيل ، والباقى يوجه فى المصالح العامة للمسلمين ٠

هذا وقد بين الفكر المالى الاسلامى التزامات خزانة الأمـوال العامة فى الانفاق العام على مصالح المسلمين ونشر وتأمين الدعـوة الاسلامية ، والتزامات أخرى تتعلق بدور الخزانة العامة فى تحقيق السياسة المالية ، وتنفيذ موازنة الدولة ٠

وسوف نتناول هذا المبحث فى مطلبين : -

الأول : الالتزامات الخاصة بالانفاق العام ٠

الثانى : التزامات خاصة بوظائف الخزانة العامة

المطلـــــب الأول
الالتزامات الخاصـة بالانفاق العـــام

تناول الفكر المالى الاسلامى ، التزامات خزانة الأموال العامة، نحو الانفاق ، فشملت نفقات الشئون الدينية ، والأمن العام الخارجى والداخلى ونفقات الخـدمات العـامة من تعبيـد الطـرق والجسـور والقناطر ، ورواتب العاملين بأجهـزة الدولـة من الـولاة والقضـاة وغيرهم ، وغـير ذلك مما تشـمله النفقـات السياسية والحربيـة والعمرانية ، وكل ما يتعلق بالمصالح العامة للمسلمين .

هذا وسوف نتناول نماذج من الفكر المالى الاسلامى ، حـول بعض الالتزامات الخاصة بالانفاق العام للدولة .

نفقات الشئون الدينية : ـ

حـول التـزامات الخزانة العـامة للانفـاق على نشر الدعـوة الاسلامية يقول الامام المـاوردى : « جهـاد من عاند الاسـلام بعـد الدعوة ، حتى يسلم أو يدخل فى الذمة ، ليقام بحق الله تعـالى فى اظهاره على الدين كله » (١) .

وحول الالتزام بالانفاق على تامين الأمة الاسلامية من الخلل والضياع والتفتت بسبب البدع والافكار الضالة الهدامة ، والحفـاظ على وحدة الأمة الاسلامية يقول الامام الماوردى : « حفظ الدين على أصوله المستقرة ، وما اجمع عليه سلف الأمة ، فان نجم مبتدع أو زاغ ذو شبهة عنه أوضح له الحجة ، وبين له الصواب ، وأخذه بما يلزمه من الحقوق والحدود ، ليكـون الدين محروسـا من خلـل ، والأمة ممنوعة من ذلل » (٢) .

---

(١) الأحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٢) الأحكام السلطانية : ص ١٥ .

نفقات الأمن العام الخارجى والداخلى :

وحول التزامات الخزانة العامة بالانفاق على الأمن العام سواء الأمن الداخلى أو الخارجى .

كان الهدف من نفقات الأمن العام كما يقول الامام الماوردى هو : « حماية البيضة ، والذب عن الحريم ، ليتصرف الناس فى المعايش وينتشروا فى الأسفار آمنين من تغرير بنفس أو مال » (٣) .

وحول الهدف من الانفاق فى تامين حدود الدولة من الاعتداء عليها يقول الامام الماوردى : « تحصين الثغور بالعدة المانعة والقوة الدافعة ، حتى لا تظهر الأعداء بغرة ينتهكون فيها محرما أو يسفكون فيها لمسلم أو معاهد دما » (٤) .

وبالنسبة للانفاق على تأمين الجبهة الداخلية يقول الامام الماوردى « اقامة الحدود ، لتصان محارم الله تعالى عن الانتهاك ، وتحفظ حقوق عباده من اتلاف واستهلاك »(٥) .

نفقات الاصلاحات العمرانية :

وحول التزامات الخزانة العامة بالانفاق على شق الانهار والترع واقامة الجسور والقناطر والسدود ، لاستصلاح الأراضى وزيادة الثروة الزراعية يقول أبو يوسف : « واذا احتاج اهل السواد الى كرى أنهارهم العظام التى تأخذ من دجلة والفرات ، كريت لهم ، وكانت النفقة من بيت المال ومن أهل الخراج ، ولا يحمل ذلك كله على اهل الخراج .

---

(٣) الأحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٤) الأحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٥) الأحكام السلطانية : ص ١٦ .

وأما الأنهار التى يجرونها الى أرضهم ومزارعهم وكرومهم (العنب) ورطابهم (النخل) وبساتينهم (الفاكهة) ومباقلهم (البقول) وما أشبه ذلك ، فكريها عليهم خاصة ليس على بيت المال من ذلك شىء .

فأما البثوق (الفتحات التى يحدثها الماء من جانب النهر) والمسنيات (السدود) والبريدات (مفاتيح المياه) التى تكون فى دجلة والفرات وغيرهما من الأنهار العظام ، فان النفقة على هذا كله من بيت المال لا يحمل على أهل الخراج من ذلك شىء ، لأن مصلحة هذا على الامام خاصة ، لأنه أمر عام لجميع المسلمين ، فالنفقة عليه من بيت المال لأن عطب الأرضين من هذا وشبهه ، وانما يدخل الضرر من ذلك على الخراج » (٦) .

وهكذا نجد أبا يوسف يميز بين ما هو من التزامات خزانة الدولة من أجل التنمية الزراعية وبين ما هو من اختصاص صاحب الأرض من أجل تعميرها وزيادة انتاجها .

وبالنسبة للانفاق على تعبيد الطرق واصلاحها لتأمين التجارة الداخلية والخارجية وزيادة حركة التصدير والاستيراد يقول الامام الماوردى : « وليهتم كل الاهتمام ، بأمن السبل والمسالك ، وتهذيب الطرق والمفاوز (٧) لينتشر الناس فى مسالكهم آمنين ، ويكونوا على أنفسهم وأموالهم مطمئنين .

ولا يقتصر على حماية ما يستمده من بلاده وسواده (الأرض الزراعية) فلم يستقم أمر بلاد كانت المسالك اليها مخوفة ، لأنها

---

(٦) الخراج : ص ١١٠

(٧) أى الأمكان البرية القفر أنظر : لسان العرب / لابن منظور جـ ٥ ص ٣٩٣ .

تفتقر الى مجلوب اليها ، ومجتلب منها ، ليكثر جلبهم فيما ليس لهم ، وتخصب بلادهم بما ليس عندهم » (٨) ...

رواتب العاملين باجهزة الدولة :

وحول التزامات الخزانة العامة للدولة ، نحو رواتب العاملين بها من الولاة والقضاة والجنود ورجال الادارة والتعليم وغير ذلك من المرتبات الواجبة للعاملين بأجهزة الدولة .

يقول أبو يوسف : « وسألت من أى وجه تجرى على القضاة والعمال الأرزاق ؟ ، فاجعل - اعز الله أمير المؤمنين بطاعته - ما يجرى على القضاة والولاة من بيت مال المسلمين : من جباية الأرض أو من خراج الأرض والجزية ، لأنهم فى عمل المسلمين ، فيجرى عليهم من بيت مالهم .

ويجرى على كل والى مدينة وقاضيها بقدر ما يحتمل .

وكل رجل تصيره فى عمل المسلمين ، فاجر عليه من بيت مالهم .

ولا تجر على الولاة والقضاة من مال الصدقة شيئا ، الا والى الصدقة فانه يجرى عليه منها كما قال الله تبارك وتعالى : « والعاملين عليها » (٩) .

وحول التزامات الخزانة العامة ، **لنفقات رجال الادارة فى الدولة** يقول الامام الماوردى : « استكفاء الأمناء ، وتقليد النصحاء فيما يفوضه اليه من الأعمال ، ويكله اليهم من الأموال ، لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة والأموال بالأمناء محفوظة » (١٠) .

---

(٨) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٢٨٥ .

(٩) الخراج : ص ١٨٧ .

(١٠) الأحكام السلطانية : ص ١٦ .

وبالنسبة لرواتب العاملين المدنيين بالدولة يقول الامام الماوردى:
« وأما أرزاق ما عدا الجيش ... فيقسمون ثلاثة اقسام :

أحدها : من يرتزق على عمل غير مستديم ، كعمال المصالح ، وجباة الخراج فالاقطاع بأرزاقهم لا يصح ، ويكون ما حصل لهم بها من مال الخراج تسببا وحوالة بعد استحقاق الرزق وحلول الخراج .

والثانى : من يرزق على عمل مستديم ويجرى رزقه مجرى الجعالة ، وهم الناظرون فى أعمال البر التى يصح بها اذا ارتزقوا عليها ، كالمؤذنين والأئمة ، فيكون جعل الخراج لهم فى أرزاقهم تسببا به وحوالة عليه ، ولا يكون اقطاعا .

الثالث : من يرتزق على عمل مستديم ، ويجرى رزقه مجرى الاجارة وهو من لا يصح نظره الا بولاية وتقليد مثل القضاة والحكام وكتاب الدواوين ، فيجوز أن يقطعوا بأرزاقهم خراج سنة واحدة ... » (١١) .

وبخصوص نفقات من له صلة بمصالح المسلمين من العاملين بالشئون الخارجية والسياسية يقول الامام الماوردى : « واذا أراد الامام أن يصل قوما لتعود صلاتهم بمصالح المسلمين - كالرسل والمؤلفة - جاز أن يصلهم من مال الفىء (اموال الخزانة العامة) ...

فأما اذا كانت صلة الامام لا تعود بمصلحة على المسلمين ، وكان المقصود بها نفع المعطى خاصة ، كانت صلاتهم من ماله ...(١٢) ».

نفقات القوات المسلحة :

وحول التزامات الخزانة العامة نحو نفقات القوات المسلحة من

---

(١١) الأحكام السلطانية : ص ١٩٦ .

(١٢) الأحكام السلطانية : ص ٢٢٨ .

اعداد الجيوش والمعدات الحربية يقول الامام الماوردى عن سهم رسول الله - ﷺ - من الفىء بعد وفاته على مذهب الامام الشافعى : « وذهب الشافعى رحمه الله الى أنه يكون مصروفا فى مصالح المسلمين - كأرزاق الجيش وعداد الكراع والسلاح وبناء الحصون والقناطر وأرزاق القضاة والأئمة وما جرى هذا المجرى من جوه المصالح » (١٣) .

وعن **تقدير رواتب الجند** يقول الامام الماوردى : « وأما تقدير العطاء ، فمعتبر بالكفاية حتى يستغنى بها عن التماس مادة تقطعه عن حماية البيضة .

والكفاية معتبرة من ثلاثة أوجه .

أحدها : عدد من يعوله من الذرارى ...

الثانى : عدد ما يرتبطه من الخيل والظهر .

الثالث : الموضع الذى يحله فى الغلاء والرخص .

فيقدر كفايته فى نفقته وكسوته لعامه كله ، فيكون هذا المقدر فى عطائه ... » (١٤) .

وبالنسبة لراتب الجندى **اذا حدث له اصابة** يقول الامام الماوردى : واختلف الفقهاء فى سقوط عطائه اذا حدثت به زمانة على قولين :

أحدهما : يسقط ، لأنه فى مقابلة عمل قد عدم .

---

(١٣) الأحكام السلطانية : ص ١٢٧ .

(١٤) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٥ .

الثـــانى : أنـه بـاق على العطـاء ترغيبـــا فى التجنـــد والارتزاق ... » (١٥) .

وعن راتب الجندى **حالة موته أو قتله** يقول الامـام المـاوردى : « واذا مات أحدهم أو قتل ، كان ما يستحق من عطـائه موروثا عنه على فرائض الله تعالى ، وهو دين لورثته فى بيت المال .

واختلف الفقهاء فى **استبقاء نفقـات ذريته** من عطائه فى ديوان الجيش على قولين :

أحدها : أنه قد سقطت نفقتهم من ديوان الجيش لذهاب مستحقه ويحالون على مال العشر والصدقة .

الثانى : إنه يستبقى من عطائه نفقات ذريته ترغيبا له فى المقام وبعثـا له على الاقدام .. » (١٦) .

ولاشك فان استمرار المعاشـات لذرية الجندى فى حالة موته هو الأولى بالصواب ، تشجيعا للجندى على الاقـدام ، وترغيبا له على الالتحاق فى سلك الجندية والدفاع عن الوطن .

***

---

(١٥) الاحكـــام السـلطانية : ص ٢٠٦ ولعل الرأى الثانى هو الراجح والانسب لزماننا .

(١٦) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٦ .

المطلـــــب الثـــــانى
التزامات خاصة بوظائف الخزانة العامة

تناول الفكر المالى الاسلامى ، الالتزامات الخاصـــة بوظائف الخزانة العامة ودورها تجاه تنفيذ الموازنة العامة للدولة ، من حيث مقابلة الدخل بالخرج والفائض والعجز فى الموازنة العامة ، وكيفية التغلب على العجز بطريق الاقتراض والتوظيف ، وكذا الحسابات الخاصـة بالخزانة وحسابات التسـوية ، والنظر فى زيادة المرتبات وغير ذلك من وظائف الخزانة العامة للدولة ٠

مقابلة الدخـل بالخرج :

تنـــاول الفكر المالى الاســلامى بواقعية أحوال الايرادات اذا قوبلت بالنفقـــات محللا بذلك انعكاســـات كل حالة على الأحوال السياسية والاقتصـادية للبلاد ، موضـــحا بذلك الحالة المثلى التى ينبغى أن تكون عليها حالة الموازنة العامة للدولة ٠

وفى هذا يقول الامام المـــاوردى : « لا يخلو حـال الدخل اذا قوبل بالخرج من ثلاثة أحوال :

أحدها : أن يفضل الدخل الخرج ٠ (فائض فى الموازنة) :

فهو الملك السليم ، والتقدير المستقيم ، ليكون فاضل الدخـل معدا لوجود النوائب ، ومستحدثات العوارض ، فيأمن الرعية عواقب حاجته ، ويثق الجند بظهور مكنته ، ويكون الملك قادرا على دفـــع ما طرأ من خطب أو حدث من حرق ، فان للملك فنونا لا ترتقب ، وللزمان حوادث لا تحسب ٠

الثانيـة : أن يقصر الداخل عن الخرج ٠ (عجز الموازنة) :

فهو الملك المعتل ، والتدبير المختل ، لأن السلطان ـ بفضل القدرة ـ يتوصل الى كفايته كيف قدر ، فتأول ما وجب ، ويطالب بما لا يجب ،

وتدعو الحاجة الى العدول عن لوازم الشرع وقوانين السـياسة الى حرف (وجه) يصـل به الى حاجته ويظفر بارادته ، فيهلك معه الرعايا وينبسط عليه الأجناد ، وتدعوهم الحاجة الى مثل ما دعته ، فلا يمكن قبضهم عن التسلط وقد تسلط ، ولا منعهم من الفسـاد وقد افسـد .

فان استدرك امره بالتقنع ، وساعده اجناده على الاقتصـاد ، والا فالى عطب ما يؤول الفسـاد .

الثالثة : **ان يتكافأ الدخل والخرج حتى يعتدل** ، ولا يفضـل ، ولا يقصر . (توازن الموازنة) .

فيكون الملك فى زمان السـلم مسـتقلا ، وفى زمان الفتـوق والحوادث مختلا ، فيكون لكل واحد من الزمانين حكمه .

فان ساعده القضاء بدوام السلم ، كان على دعته واستقامته وان تحركت به النوائب ، كـده الاجتهـاد ، وثلمه الأعوان ، فيجعـل الملك ذخيرة نوائبه فى مثـل هذه الأحـوال الاحسـان الى رعيته ، وتحكيم العدل فى سـياسته ، ليكون بالرعية مستكثرا ، وبالعـدل مسـتثمرا » (١٧) .

معالجة الفكر الاسلامى للعجز فى موازنة الدولة :

عالج الفكر المالى الاسـلامى حالة العجـز فى موازنة الدولة ، برؤية واقعية ، مبينـا دور الخزانة العامة فى سـد هذا العجز الذى قد يحدث فى حالات استثنائية ـ مثل الأزمات الاقتصادية أو الحروب وغيرها ـ كوسيلة لتغطية هذه النفقات الغير عادية .

وقد اتخذ الفكر المالى الاسلامى أساليب لسد هذا العجز منهـا القراض والتوظيف بالقدر اللازم لمجابهة هذه الظروف الاستثنائية .

---

(١٧) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ١٧٩ ، ١٨٠ .

وهنا نجد فقهاء الفكر الاسلامى يبيحون الاقتراض اذا كان يرجى لخزانة الدولة موارد لسد هذه القروض ، وفى حالة عدم توقع موارد لسدد هذا القرض ، وضعفت الموارد العادية لسد هذا العجز ، فلا مناص من الالتجأ الى التوظيف (١٨) .

وحول حل عجز الموازنة العامة للدولة **بطريق الاقتراض** ، **يقول** الامام الماوردى : « فلو اجتمع على بيت المال حقان ضاق عنهما واتسع لأحدهما ، صرف فيما يصير منهما دينا فيه (١٩) .

فلو ضاق عن كل واحد منهما ، جاز لولى الأمر اذا خاف الفساد أن يقترض على بيت المال ما يصرفه فى الديون دون الارتفاق وكان من حدث بعده من الولاة مأخوذا بقضائه اذا اتسع (٢٠) له بيت المال ... » (٢١) .

وعن **حل المشكلة بطريق التوظيف** ، يقول الامام أبو حامد الغزالى « اذا لم يكن فى مال المصالح (خزانة الدولة) ما يفى بخراجات العسكر وخيف دخول العدو بلاد الاسلام ، أو ثوران الفتنة من قبل أهل الشر ، جاز للامام أن يوظف على الأغنياء مقدار كفاية الجند ... » (٢٢) .

ويؤكد الامام الشاطبى **حل هذه المشكلة بالتوظيف فيقول** : « انا اذا قررنا اماما مطاعا مفتقرا الى تكثير الجنود لسد حاجة الثغور

---

(١٨) التوظيف : ضريبة استثنائية تفرض على الأغنياء ، قد تصيب جزءا من رأس المال ، ويشترط تحديد المبلغ الذى يكفى لدفع هذه الظروف الاستثنائية والا يدفع فوائد لهذه القروض ، لأن الفوائد محرمة شرعا .

(١٩) أى تقديم النفقات المستحقة على وجه البدل - كنفقات القوات المسلحة لأنها مستحقة وجد المال أو انعدم ، وهذه تبرر فرض التزام جديد أو اقتراض .

(٢٠) أى حدث فائض فى الموازنة العامة للدولة .

(٢١) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ .

(٢٢) المستصفى من علم الأصول : ج ١ ص ٣٠٣ .

وحماية الملك المتسع الأقطـار ، وخلا بيت المـال وارتفعت حاجات الجنـد الى مال يكـفيهم ، فللامام اذا كان عـدلا ، أن يوظف على الأغنياء ما يراه كافيا لهم فى المـال ، الى أن يظهر مال بيت المال ، ثم اليه النظـر فى توظيف ذلك على الغـلات والثمـار وغيـر ذلك ... » (٢٣) .

فاذا اجـاز الفكر المـالى الاسـلامى للخزانة العـامة للدولة الاقتراض والتوظيف من اجل تقويت القوات المسـلحة ، فان ذلـك يمتد أيضا بطريق القياس الى كل ما هو ضرورى لحماية المجتمع ـ كالتعليم والصـحة والتنمية وغير ذلك مما ينفق فى المصالح العامة ، طالما أن الخزانة العـامة ، لم تجد لديهـا مـا تنفقه لسـد هذه الحاجيات ، وذلك تمشيا مع القواعد الفقهية الكلية .

حالة الفائض فى الموازنة العامة :

اختلف فقهاء الفقه المالى الاسلامى،حول الفائض فى الموازنة العامة للدولة فهل يدخر ليكون احتياطيا لمواجهة الازمات وسنوات الشـدة ، أم يصرف على من يعم صلاح البلاد والمسلمين .؟.

وحول هذا يقول الامام الماوردى : « واذا فضـلت حقوق بيت المـال (الخـزانة العـامة) عن مصرفها (أى حـدث فائض فى الموازنة) .

فذهب أبو حنيفة : الى انه يدخـر فى بيت المـال لما ينوب المسلمين من حادث .

وذهب الشـافعى الى انه يقبض (أى يصرف) على اموال من يعم به صـلاح المسلمين ولا يدخر ، لأن النوائب تعين فرضـها عليهم اذا حدثت ... » (٢٤) .

---

(٢٣) الاعتصام : ج ٢ ص ٢٩٥ .
(٢٤) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ .

والواقع أن ما ذهب اليه الامــام ابو حنيفـــة من تكوين مــال احتياطى لمواجهت الأزمات الاقتصـــادية وغيرها ، هو الأنســـب والأفضل والأصلح من وجهة النظر الاقتصادية ٠

ولأن افاضة المــال على المســـلمين فى أوقات الرخاء يؤدى الى التضـــخم وزيادته ، وفى فرض الضرائب عليهم أيام الأزمات يؤدى الى ارهاقهم ٠

وظائف الخزانة العامة فى ضبط النفقات :

نبه الفكر المالى الاســـلامى ، الخزانة العامة للدولة ، بتطبيق كافة القواعد فى ضبط النفقات العامة ، كى يســتقيم حـــال الموازنة العامة للدولة من حيث حسابات التسوية ، أو الحسابات الخاصة على الخزانة العامة أو استحقاق ارتباط النفقة من عدمه ، وغير ذلك من الوظائف ٠

فحول **تســوية حســـابات** الخزانة العامة للدولة يقول الامــام الماوردى : « وكل حق وجب صرفه فى مصـــالح المسلمين ، فهو حق على بيت المــال ، فاذا صرف فى جهته صــار مضافا الى الخارج من بيت المــال ، ســواء أخرج من حرزه أو لم يخرج ، لأن ما صــار الى عمال المسلمين أو خرج من أيديهم فحكم بيت المــال جــار عليه فى دخله اليه وخرجه » (٢٥) ٠

وبالنسبة **للحسابات الخاصــة** على الخــزانة العامة للدولة يقول الامام الماوردى : « وأما المســتحق (من النفقات) على بيت المــال فضربان :

أحدهما : ما كان بيت المــال فيه حرزا (أى حافظا) (٢٦) ٠

---

(٢٥) الاحكام السلطانية : ص ٢١٣ ٠

(٢٦) أى مجرد خزانة يصرف الى مســـتحقيه - على مذهب الشافعى - كسهم اليتامى والمساكين وابن السبيل فى الخمس ٠

فان كان المــال موجودا فيه ، كان صرفه فى جهاته مستحقا ، وعدمه مسقط لاستحقاقه » (٢٧) .

وبخصــوص ارتباط النفقة من عدمه يقــول الامام المــاوردى :
« الثانى : ان يكون بيت المــال له مستحقا فهو على ضربين :

أحدهما : ان يكون مصرفه مســتحقا (٢٨) على وجه البدل - كأرزاق الجند وأثمان الكراع والســلاح - فاســتحقاقه غير معتبر بالوجود ، وهو من الحقوق اللازمة مع الوجــود والعــدم ، فان كان موجودا عجل دفعه - كالديون مع اليسار ، وان كان معدوما ، وجب فيه (أى فى بيت المــال) على الانظار - كالديون مع الاعسار .

الثانى : ان يكون مصرفه مستحقا على وجه المصلحة والأرفاق ، دون البدل (أى لم يتم الارتباط عليه) .

فاســتحقاقه معتبر بالوجود دون العدم ، فان كان (المــال) موجودا فى بيت المــال وجب فيه ، وسقط فرضه عن المسلمين .

وان كان معدوما ، ســقط وجوبه عن بيت المــال ، (ويجوز فى هذه الحالة فرضه عند الضرورة) .

وكان ان عم ضرره ، من فروض الكفاية على كافة المسلمين حتى يقوم به منهم من فيه كفاية - كالجهاد .

وان كان مما لا يعم ضرره - كوعور طريق قــريب يجــد الناس طريقا غيره بعيدا او انقطــاع شرب يجــد النــاس غيره شربا (أى مشــربا) .

---

(٢٧) الاحكام السلطانية : ص ٢١٤ .

(٢٨) أى من حقوقه ، والتصرف فيه للحاكم .

فاذا سـقط وجوبه عن بيت المـال بالعدم ، سـقط وجوبه عن الكافة لوجود البدل (٢٩) .

وهكذا نجد الامام الماوردى يفرق بين أمرين :

الأول : ان كان عدم اجراء النفقة شـأنه أن يعم الضرر ، كانت النفقة من فروض الكفاية على كافة المسـلمين ، حتى يقوم بها منهم من فيه كفاية .

والثانى : ان كان عدم اجراء النفقة ممالا يعم ضرره ، اذا سقط وجـوبه عن بيت المـال بعـدم وجـود المـال ، سـقط وجوبه عن الكفاية لوجود البدل .

زيادة رواتب العاملين بالدولة أو نقصانها :

اهتم الفكر المالى الاسـلامى ، برواتب العاملين بأجهزة الدولة والأسباب التى تستوجب زيادتها أو نقصانها وجعلها ضمن التزامات الخزانة العامة للدولة .

وفى هذا الصدد يقول ابو يوسف فى شان رواتب القضاة والعمال والولاة : « فاما الزيادة فى أرزاق القضاة والعمال والولاة ، والنقصان مما يجرى عليهم ، فذلك اليك . من رأيت أن تزيده فى رزقـه منهم زدت ، ومن رأيت أن تحط من رزقه حططت ، أرجو أن يكون ذلك موسعا عليك .

وكل ما رأيت أن الله تعـالى يصـلح بـه أمـر الرعية ، فافعله ولاتؤخره فانى أرجو لك بذلك أعظم الأجر وأفضل الثواب » (٣٠) .

---

(٢٩) الاحكام السلطانية : ص ٢١٤ ، ٢١٥ .

(٣٠) الخـراج : ص ١٨٧ .

وبالنسبة لزيادة رواتب الجند أو نقصانها :

اختــلاف الفقهاء حولها ، يقــول الامام الماوردى : « ثم تعرض حاله (أى الجندى) فى كل عام فان زادت رواتبه الماسة زيــد ، وان نقصت نقص .

واختلف الفقهاء اذا تقدر رزقه بالكفاية ، هــل يجوز أن يــزاد عليهــا ؟.

فمنع الشافعى من زيادته على كفايته وان اتســـع المــال ، لأن أموال بيت المــال لا توضع الا فى الحقوق اللازمة .

وجوز أبو حنيفة زيادته على الكفاية اذا اتسع المال لها(٣١) ».

ولعل رأى أبا حنيفة فى زيادة رواتب الجنــد اذا كان هنــاك متسع لذلك فى الخزانة العامة للدولة ، هو الصـــواب ، لأن زيادة الرواتب تشجيعا للجنود على الاقــدام والقيام بواجبهم على الوجــه الأكمل . ورغبة للآخرين فى اللحاق بالجندية .

* * *

---

(٣١) الأحكام السلطانية : ص ٢٠٥ .

تعقيب

(حول حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة)

اعطى الفكر المالى الاسلامى اهمية بالغة بحقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة ، لاقامة مجتمع مترابط تسوده الأخوة والتعاون بين افراده حكاما ومحكومين ، يشعر كل فرد فيه بمسئوليته تجاه الآخرين .

ولذا كانت حقوق الخزانة العامة للدولة ، هى لتوفير ما تتطلبه المصالح العامة من النفقات ، وتأمين أرباب الأموال على أنفسهم وأموالهم ورعاية مصالحهم طبقا لقواعد العدل الالهى ، والأخوة الاسلامية .

وقد اخذ تنظيم بيت المال فى الفكر المالى الاسلامى ، صورة معينة تلبى احتياجات الدولة من النفقات العامة ، فجعل لكل ولاية ادارة مالية مستقلة تتمثل فى بيت مالها الخاص بها ، الى جوار بيت المال المركزى الموجود فى مقر العاصمة ، بحيث يقوم بيت المال المحلى بكافة مهام بيت المال المركزى داخل النطاق الادارى الذى يشرف عليه .

وكان بيت المال المحلى ، يتولى الانفاق على شئون الأمن والاستثمار والتنمية والتعليم والشئون الصحية وغير ذلك من الانفاق المقرر فى الاسلام ، وبعد ذلك اذا حدث فائض من الايرادات ، أرسل الى بيت المال المركزى .

وفى حالة حدوث عجز فى ايراداته واحتاج بيت المال المحلى الى معونة من بيت المال المركزى ، قدمها اليه من جهته ، أو بتحويلها من بيت مال محلى قريب منه .

وبذلك نستطيع أن نقول أن الادارة المالية للدولة فى الفكر المالى الاسلامى اخذت بالتقسيم الرأسى ، بحيث تقوم هذه البيوت جميعها بوظائفها دون تعارض فيما بينها .

وبجانب هذا التنظيم الادارى ، وجه الفكر المالى الاسلامى الحكام والمحكومين داخل الدولة ، ان يؤدى كل منهما الى الآخر ما يجب اداؤه اليه ، فكانت هذه التوجيهات التالية :

- على الحكام ونوابهم ان يعطوا لكل ذى حق حقه ، وليس للرعايا ان يطلبوا من ولاة الأموال مالا يستحقونه ، وعلى الرعية من المولين اداء ما عليهم من الحقوق المالية بنفس راضية وقلب مطمئن، وعلى جامعى اموال الدولة ان يؤدوا الى خزانة الدولة جميع ما حصلوا عليه من المولين .

- الحكام هم وكلاء على المال العام وليسوا بملاك له ، ولذلك قرر الفكر المالى الاسلامى ، عدم انفاق اموال الدولة حسب الأهواء ، لأن ولاة الأموال هم أمناء ونواب ، وليسوا ملاكا لأموال الدولة .

- فرض ضرائب لمواجة متطلبات احتياجات الدولة ، أو فرضها فى ظروف استثنائية (كالتوظيف) او (الاقتراض) يجب ان تكون للضرورة فقط ، وأن تكون بقدر الحاجة ، ويتوقع سداد القرض مستقبلا وبدون فائدة ، حتى لا يرهق الشعب بسداده وتحمله ضرائب اخرى لا قدرة له على ادائها ، وأن ترفع هذه الضرائب عند انتهاء اسبابها .

وهكذا نجد الادارة المالية فى الفكر الاسلامى نظام قائم بذاته نظام عادل يرعى مصالح الأفراد والجماعات والحكومات ، فيه توزيع عادل للثروات ، يتساوى فيه جميع من تظلهم دولة الاسلام .

* * *

الباب الثالث

(مراقبة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى)

تقـــديم :

(مفهوم المراقبة المالية للدولة وتطورها) فى الفـــكر الاســـلامى

المراقبة بمفهومها العـام : هى احدى مكونات العملية الاداريـة وهى احـدى وظائف الادارة ، ترتبط باوجه النشاط الادارى المختلفة من تخطيط وتنظيم واتخاذ للقرارات وتنفيذها ٠

وهى عملية متابعة دائمة ومستمرة تقوم بها السلطة بنفسها أو بتكليف غيرها ، للتأكد من أن ما يجرى عليـه العمل ، يسير وفقـا للخطط الموضوعة والسـياسات المرسومة والبرامج المعـدة لذلك ، فى حـدود القوانين والنظم والتعليمات المعمول بها ، لتحقيق اهداف معينة ، مع دراسة الانحراف فى التنفيذ لمعالجته ومنع تكرار وقوعه ٠

فهى بذلك تستهدف متابعة العمل ، والتأكد من أن ما يجـــرى عليـه يســير مســـاره الطبيعى ، كمـا تســتهدف الكشــف عن الأخطاء والانحرافات وتصحيحها ، وتحديد المسئولية فى المسائل التى تتطلب محاسـبة المنحرفين محاسـبة عادلة (١) ٠

ولا تقتصر المراقبة المالية فى اختيـار افضل الوسـائل لتحصيل الايرادات العـامة وتنظيم استخداماتها على الوجـــه الصحيح ، بل

---

(١) راجع كتاب مراقبة الموازنة العامة للدولة فى ضوء الاسلام للمؤلف : ص ٧٩ ٠

تمتد الى اختيار افضل العناصر من العمال لاداء هذه العملية بما يحقق الهدف العام من الرقابة بأعلى كفاءة ممكنة .

واذا كان الفكر المالى الوضعى الآن ، يرى أن مالية الدولة تخضع لأنواع من الرقابة لا تخرج عن : —

— رقابة الرأى العام ، الممثلة فى المجالس النيابية وغيرها من الهيئات الأخرى .

— رقابة الهيئات المالية الخاصة ، التى يمكن ان تفرض رقابة أكثر دقة وتنظيما من رقابة الرأى العام ، والتى يمكن أن تكون رقابة سابقة أو لاحقة أو مباشرة للعمليات المالية .

فان الفكر المالى الاسلامى يضيف نوعا آخر من الرقابة ، وهو — الرقابة الذاتية — مراقبة الفرد لنفسه اعتقادا منه بأن الله تعالى رقيب عليه ومطلع على عمله وتصرفاته ، ولذلك فان انواع المراقبة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى ثلاثة أنواع .

— **رقابة ذاتية** : يمارسها الضمير اليقظ للفرد المسلم .

— **رقابة شعبية** : يمارسها الرأى العام المسلم ، فمثلا فى أهل الحل والعقد من المسلمين الذين يرون فى ضوء الشريعة الاسلامية، أنه محقق للمصالح العامة للمسلمين .

— **رقابة تنفيذية** : تمارسها السلطة التنفيذية فى الدولة .

والدليل على هذه الأنواع من الرقابة قوله تعالى : « **وقل اعملوا فسيرى الله عملكم رسوله والمؤمنون وستردون الى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون .** » (٢) .

---

(٢) سورة التوبة — ١٠٥ .

فنص الآيـة الكريمة ، يفيـد ان هناك ثلاث جهات للرقابة ·

- الله سبحانه وتعالى : ورقابته تنعكس فيما اسميناه بالرقابـة الذاتيـة ·

- الرسول - ﷺ - ومن بعده الخلفـاء والولاة : ويتولاها ولى الأمر فى كل زمان ، وكل مكان · وتسمى بالمراقبة التنفيذية ·

- المؤمنون : ورقابتهم هى رقابة الرأى العـام الممثلة فى السلطات الشـعبية ·

وبجانب هـذه السلطات ، فقد وضع الفكر المـالى الاسلامى طرقا لمحاسبة القائمين على ماليـة الدولة ، ومعاقبتهم فى حالة مخالفتهم للقواعد الماليـة ، أو اختلاسهم لأمـوال الدولة ، مع رد الأموال التى أخذوها بدون وجـه حق الى بيت مال المسلمين ·

هـذا وقد اخذت طرق مراقبة ماليـة الدولة فى الفكر المـالى الاسلامى فى التطور منذ عهـد رسول الله - ﷺ - الى نهاية عصـر الدولة العباسية ، حتى اصبحت نظرية متكاملة محكمة التطبيق ·

ففى عهـد رسـول الله - ﷺ -

جاء القرآن الكريم بالقواعد والأحكـام العـامة للمراقبة ، وقام الرسول - ﷺ - بوضع هـذه القواعد موضع التنفيذ العمـلى ، حيث عين الولاة والعمـال فى الأقاليم بعد أن شرح لهم القواعـد فى تحصيل الايرادات ، وطرق انفاقها ·

ثم ارسـل اليهم من يكشف عن أحوالهم ، وتبين سيرتهم ومـدى اتباعهم لأوامره - ﷺ - فى جباية الأموال وانفاقها (٣) ·

(٣) انظر : الاسلام والحضارة العربية - محمد كرد على ج ٢ ص ١٢ ·

وثبت عن رسـول الله - ﷺ - أنـه حاسب هؤلاء العمـال على الايرادات والمصروفات التى قاموا بها .

وفى عهـد ابى بكر الصديق - رضى الله عنه -

سـار رضى الله عنه - على نهج رسـول الله - ﷺ - ولـم يغير منه شيئا ، حاسب عماله على الدخل والخرج ، وكان حريصـا على امـوال المسلمين التى كانت تؤدى فى عهـد رسول الله - ﷺ - حيث وصل بـه الأمر أن قاتل الذين منعوا الزكـاة عملا بقوله تعـالى : « **خـذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها** » (٤) .

وحول هـذا الموقف يقول الامـام الماوردى : « قاتل أبو بكـر الصديق - رضى الله عنه - مانعى الزكاة ، لأنهـم يصيرون بالامتناع خروجـا عن طاعـة ولاة الأمر ، اذا عـدوا بغـاة ... » (٥) .

وفى عهد عمر بن الخطاب - رضى الله عنه -

اتسعت الدولة الاسلامية ، وزادت مواردها (٦) وكثرت نفقاتها ، مما تطلب رقابـة أشـد مما كانت عليه ، وتعتبر هـذه المرحـلة من الناحية المالية والرقابية مرحلة مميزة عن سابقتهـا ، بسـبب كثرة الأموال التى تحتاج الى احكام الرقابة عليها .

فقد أنشـأ بيت المـال ، ووضع نظـام الدواوين لضبط مـوارد الدولة ونفقاتها ، واحكام الرقابـة عليها ، كما احسن اختيار عماله ، وصرف لهم المرتبات والمخصصات ما يكفى لهم ولذويهم حياة كريمـة ،

---

(٤) سـورة التوبة - ١٠٣ .

(٥) الاحكام السلطانية : ص ١١٣ .

(٦) انظر : زيادة الاموال فى عهد عمر بن الخطاب فى كتاب الخراج - لابى يوسف ص ٤٥ وما بعدها ، والاحكـام السـلطانية - للماوردى ص ١٩٣ وما بعدها .

ثم شـدد فى محاسبتهم بأسـاليب عديدة ساعدته على ضبط واحكـام المراقبة المالية للدولة ٠

ويمكن تلخيص هذه الاسـاليب فيما يلى : -

- الاجراء الاحتياطى لمراقبـة أمـوال المسلمين ، وذلك باحصاء ثروة عماله قبل توليهم الأعمال ، كى يتمكن فى أى وقت من محاسبتهم ومعرفـة ما قد يكون قد اكتسب احدهم مالا عن طريق استغلال نفوذه ، او قد حصل على مـال بطريق غير مشروع ، ولم يفرق فى ذلك بين قوى وضعيف ، كبير أو صغير ، ولم يستثن فى ذلك احدا منهم(٧)٠

- لا يسمح للوالى ان يتخذ التجارة أو اى عمل آخر مهنة له ، حتى لا يستغل منصبه وجاهه فى زيادة ثروتـه بغير حق ، وبذلك يمكن مراقبة ماليتـه الخاصة بسهولة (٨) ٠

- اتخذ اسلوب التفتيش على أقاليم الدولة للرقابة الاداريـــة والماليـة ، فارسل وكلاء عنـه للتحقيق فى مشاكل الناس وشكاواهم

---

(٧) انظر : الاموال / لابى عبيد ص ٣٨١ ، ٣٨٢ ، وكذا فتوح البلدان للبلاذى ص ٢٥٠ وما بعدها ، والتراتيب الادارية الكتانى ج ١ ص ٢٦٩ ومـا بعدها ، والاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٢ وما بعدها، ويعد هذا الأسلوب ابراء الذمة أو أسلوب (من أين لك هذا) أى الكسب غير المشروع ، والذى فطنت اليه - الولايات الامريكية المتحدة - اذ تنص قوانينها على وجوب التزام رئيس الجمهورية ونائبه بعد انتخابهما بتقديم بيانا بجميـع ممتلكاتهمـــــا ٠

وقد طبق هذا فى جمهورية مصر العربية على العاملين بها - بما يسمى اقرار الذمة المالية ، تنفيذا للقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ م فى شان الكســب غير المشـروع

(٨) لقد طبق ذلك أبو بكر وعمر - رضى الله عنهما - على نفسيهما عندما توليا الخلافة ، انظر الاموال / لأبى عبيد ص ٣٣٨ وما بعدها ، وكذا تاريخ الأمم والملوك / للطبرى ج ٤ ص ١٦٤ ، وكذا الخطط المقريزية / ج ١ ص١٥٤

من الولاة وابلاغــه بنتائج التحقيق لاتخــاذ ما يراه مناســبا من قــرار (٩) .

- كان يأمــر عماله اذا عــادوا من الاقاليم ، ان يدخـــلوا - المدينة (١٠) عاصمة الخلافة - نهارا حتى لا يخفوا شيئا مما يحملونه عن عيـــون عامة المسلمين .

- اتبــع أسلوب تقويم الأداء كوســـيلة من وســائل المراقبـــة الماليــة (١١) .

- كان يباشر بنفســه عمال الاقاليم ليكشف حالهم ، فســافر الى الشــام لمراجعــة عامله معاوية ، فكـــان -رضى الله عنه - رقيبـــا ومحتسبا ، يعطى الحق ويدفع الظلم ، كما كان خير مثــال لولــى الأمر ، الذى يأخذ المــال من حقه ، ويضعه فى حقــه ، ولا يمنعــه عن مستحقيه .

وحــول هــذا المعنى يقول الامام الماوردى : « وقد خطب - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - الناس ، فجمع فى خطبته بين صفتهم وصفة ولايته عليهم ، وحكم المال الذى يليه بما هو الصواب المســموع والحــق المتبــوع .

فقــال : أيها الناس اقرءوا القرآن تعرفوا بــه ، واعملوا بمــا فيــه تكونوا من أهله ، ولن يبلغ ذو حق حقــه ان يطاع فى معصية الله ، الا وأنه لن يبعد من رزق ولن يقرب من أجل ان يقــول المــرء

---

(٩) أنظر : الادارة فى الاسلام / أحمد ابراهيم أبو سن ص ١٢٧ ، وكان محمد ابن مسلمة مفتشا عاما يحقق فى شكاوى المواطنين ويرجع اليــه بالنتيجـــــة .

(١٠) أنظر : التراتيب الادارية / للكتانى جا ص ٢٦٨ ، وكذا الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على جـ٢ ص ١١٥ .

(١١) أنظر : الخراج / لأبى يوسف ص ٨٣ .

حقا ، الا وانى ماوجدت صلاح ما ولانى الله الا بثلاث : أداء الأمانة ، والأخـذ بالقوة ، والحكم بما انـزل الله ٠

الا وانى مـا وجدت صـلاح هـذا المـال الا بثلاث : أن يؤخـذ بحق وأن يعطى فى حـق ، وأن يمنع من باطل ، ألا وانى فى مالكم كولىّ اليتيم ان استغنيت اسـتعففت ، وان افتقرت أكلت بالمعروف ٠٠٠ » (١٢) ٠

وهكذا نجد ـ عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ـ جمع السياسة المالية فى ثلاث : أن يؤخـذ المـال بحق ، ويعطى فى حـق ، ويمنع من باطل ، وهذه هى أهم أهداف الرقابة المالية للدولة ٠

وفى عهـد الدولة الأمويـة : ـ

ازداد تطور الرقابـة المالية ، بسبب انشاء الدواوين والأجهـزة الرقابية التى تقوم بمراقبة الايرادات والمصروفات ٠

وكان الولاة يدققون فى اختيار العمال كنوع من الرقابة ، فـلا يسـتعمل الا من ثبتت أمانتـه وكفاءته ، وقد ضرب المثل فى ذلـك ـ عمر بن عبد العزيز ـ فى الرقابة مع نفسه ومع عماله ٠

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « وروى عن عمر بن عبد العزيز انـه كان اذا سـهر بالليـل لعمل نفسـه أسرج (أى أوقد المصـباح) من ماله ، واذا سـهر لأمر العـامة اسرج من بيت مـال المسـلمين » (١٣) ٠

وقد صرف ـ عمر بن عبد العزيز ـ عمـال من كان قبلـه من

---

(١٢) الأحكام السـلطانية ص ١٧٦ ٠

(١٣) نصـيحة الملوك : ص ٢٤٦ ٠

خلفـاء بنى اميـة ممن لم يشـتهروا بالحـق والعدل ، وعين بـدلا منهم من اشتهروا بالامانة والصدق والكفاءة .

وكان من أهم الدواوين التى أنشئت فى عهـد الامويين لتنظيم ماليـة الدولة - ديـوان الخراج - وديـوان المستغلات ، ووضعوا نظاما للاشراف على جمع الامـوال المستحقة للدولة ، وكان يتم التحقيق مع المحصلين وموظفى الخـراج عند اعتزالهم لاعمالهم ، فكانوا يعزرون حتى يقـروا بما سـلبوه من اموال الدولة .

وحول أول من جلس من خلفاء بنى أميـة للنظر فى المظـالم يقول الامام الماوردى : « فكان أول من أفراد للظلامات يوما يتصـفح فيـه قصص المتظلمين من غير مباشرة للنظر ، عبد الملك بن مروان .

فكان اذا وقف منها على مشكل أو احتـاج فيها الى حكـم منفذ، رده الى قاضـيه أبى ادريس الأودى ، فنفذ فيـه أحكامه ، لرهبـة التجارب من عبد الملك بن مروان ، فى علمـه بالحـال ، ووقوفه على السبب ، فكان أبو أدريس هو المبـاشر ، وعبد الملك هو الآمـر .

ثم زاد من جـور الولاة ، وظـلم العتـاة ما لـم يكفهم عنه الا اقـوى الأيـدى وانفـذ الأوامر ، فكان عمر بن عبد العزيز - رحمـه الله - أول من نـدب نفسه للنظر فى المظالم فردها ، وراعى السنن العادلة وأعادها ، ورد مظـالم بنى أميـة على أهلها ، حتى قيـل لـه وقد شـدد عليهم فيها واغلظ ، انا نخـاف عليـك من ردهـا العواقب .

فقـال : كل يوم اتقيه واخافه دون يوم القيامة لا وقيته » (١٤).

وبذلك يمكن أن نقـول : أن عصر الأمويين ، وضع لبنـات فى بناء المراقبـة المالية للدولة ، سيرا على القواعد التى استقرت فى عهد

---

(١٤) الأحكام السلطانية : ص ٧٨ .

رسول الله - ﷺ - وأبى بكر وعمر - رضى الله عنهما ، وانشأ لذلك دار الاستخراج للتحقيق مع الولاة والعمال عند عزلهم ، وظهر فى عصرهم نظام رفع التظلمات ، والمحتسبين لاحكام طرق المراقبة .

وفى عهـد الدولـة العباسـية : -

حدث تقدما فى نظم الرقابة على مالية الدولة ، وكان أهم الدواوين فى تلك الفترة - ديوان الخراج - الذى يعتبر من اعظم النظم الرقابية - وديوان الزمام(١٥) والذى يقصد به أن الدواوين تجمع لرجل يضبطها بزمام يكون لـه على كل ديوان ، ويولى على كل منها رجـلا .

كما أنشـأ العباسيون ديوانا سمى بديوان النظر - أو ديـــوان السلطنة - وكان له سلطة الاشراف والمراقبـة ، فضـلا عن مراقبتـه الدواوين الأخـرى .

وكانت اعمالـه كما يقول الامام الماوردى ، تتناول سـتة اشـياء هـى : -

١ - حفظ القوانين على الرسوم العادلة من غير زيادة على الرعية أو نقصان من حق بيت المـال .

٢ - اسـتيفاء الحقوق . وهو على ضربين .
- اسـتيفاؤها ممن وجبت عليه من العاملين .
- اسـتيفاؤها من القابضين لها من العمال .

٣ - اثبـات الرفوع ، وينقسم ثلاثة أقسام .
- رفـوع مسـاحة وعمل .
- رفـوع قبض واسـتيفاء .
- رفـوع خـرج ونفقـة .

---

(١٥) يشبهه الآن الجهاز المركزى للمحاسبات - بجمهورية مصر العربية .

٤ - محاسبة العمـال ...

٥ - اخراج الاحوال ، وهو استشهاد صاحب الديوان على ما ثبت فيه من قوانين وحقـوق .

٦ - تصفح الظلامات ، ويختلف بسبب اختلاف التظلم .. » (١٦)

كما ظهرت وتكونت ولاية المظالم فى تلك الفتـرة ، وكان ضمن الاعمال التى كانت تقـوم بها ، مراقبة ماليـة الدولة .

وفى هذا يقول الامام الماوردى : « ثم جلس لها (اى ولاية المظالم) من خلفاء بنى العباس جماعة ، فكان اول من جلس لها المهدى ، ثـم الهادى ، ثم الرشيد ، ثم المأمون ، وآخر من جلس لها المهتدى ، حتى عادت الأملاك الى مستحقيها ... » (١٧) .

كما أنشئت ولايـة الحسبة ، وهى فى الاصـل من الويات على الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، ولما كان هذا هو هدفها ، فكـان ولابد لهـا أن تتصل بمراقبة النواحى الماليـة للدولة .

ولاشك فان عصر الدولة العباسية ، كانت نظم الرقابة فيه من احكم النظم الرقابية ، بسبب ما استحدث من نظام ديوان الازمة وولايـة المظالم ، ووالى الحسبة ، وبذلك يكون قد تم وضع نظرية متكاملة ، محكمة التطبيق لرقابة مالية الدولة .

وعلى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الباب فى فصلين .

الفصل الاول : أنواع المراقبة المالية فى الفكر الاسلامى .

الفصل الثانى : محاسبة وعقوبة القائمين على مالية الدولة .

---

(١٦) الأحكام السـلطانية : ص ٢١٥ - ٢١٨ .

(١٧) الأحكام السـلطانية : ص ٧٨ .

الفصل الأول

أنواع المراقبة المالية فى الفكر الاسلامى

تمهيـــــد :

قرر الفكر الاسلامى الرقابة بأنواعها المختلفة ، مصـــداقا لقوله تعالى : « **وكان الله على كل شىء رقيبـا** »(١) وقوله تعـــالى : « **ان الله كان عليكم رقيبا** »(٢) ٠

ولذا ينبغى التعرف على تطبيقات أنواع المراقبة ، وعلى اسلوب معالجتها للمشاكل المختلفة ، باعتبار أن لكل منها مجالها الخـاص بها ، والذى سيكون محكا رئيسيا فى استكمال صـور الرقابة المالية من الناحية النظرية والعملية ، فضلا عن الحكم على مدى فاعلية هـــذه الرقابة فى تحقيق أهدافها نحو ضبط وترشيد مالية الدولة ٠

هذا وتتخذ ممارسة الرقابة الماليـــة ، أنواعا متنوعة ، فهنـاك المراقبة الذاتية النابعة من مفهوم المسئولية الفردية التى تجعل المسـلم رقيبا على نفسه يحاسبها على ما صدر منها فى ظل احكام الله وشرعه ٠

وهناك المراقبة الشعبية التى يفرضها الشعب على الحكام ونوابهم والعاملين فى ادارة مالية الدولة ٠

وهناك أيضا الرقابة التنفيذية التى تمارسها الســلطة والأجهزة الادارية والمالية فى الدولة على العاملين فى حقل شئون مالية الدولة ٠

ولـذا : سنتناول هذا الفصل فى اربعة مباحث ٠

الأول : المراقبة الذاتية لمالية الدولة ٠

الثانى : المراقبة الشعبية لمالية الدولة ٠

الثالث : المراقبة التنفيذية لمالية الدولة ٠

الرابـع : مراقبة الدواوين لمالية الدولة ٠

---

(١) سـورة الأحزاب : ٥٢ ٠

(٢) سـورة النسـاء : ١ ٠

المبحث الأول

(المراقبـة الذاتيـة لماليـة الدولـة)

يركز الفكر الاسلامى على اعداد المسلم وتربية ضميره باعتبار أن ذلك اداة الرقابة الذاتية الحيـة الفعّالة ، التى تجعـل من المسـلم حارسا على تعاليم الشريعة الاسلامية فى كافة المجالات ، ورقيبا على نفسه يحاسبها قبل أن يحاسب ، مصداقا لقوله تعالى : « **كل نفس بما كسبت رهينة** » (١) وقوله تعـالى : « **بل الانسان على نفسه بصيرة** » (٢) وقوله تعالى : « **ولتسألن عما كنتم تعملون** » (٣) .

وبناء عليه : فالرقابة الذاتية فى الفكر المـالى الاسلامى ، تجرى من خلال قيام عضو الادارة المـالية فى الدولـة ، باعادة النظـر فى أعماله وتصرفاته المالية التى أمضـاها ، ليتحقق بنفسـه عن مدى مشروعيتها وعدم مخالفتها لقواعد وأحكام نظم الدولة المالية ، أو لما صـدر اليه من أوامر وتوجيهات من رؤسائه ، ليبادر من تلقاء نفسـه فى حالة اكتشـافه لخطأ مـا ، القيام بتصحيحه من خلال الغائه أو تعديله أو استبداله بتصرف آخر يكون سليما .

ويهتم الفكر المالى الاسـلامى بهذا النـوع من الرقابة الذاتيـة اهتماما كبيرا ، ويعتبره خط الدفاع الأول فى مواجهة الانحراف المـال بشتى صوره ومظاهره .

وتكشف السوابق التاريخية لأعمـال الرقابة الذاتية فى صـدر الاسلام ، والذى تميز بقوة الوازع الدينى فى تلك الفترة أنه لاضرورة لوجود أجهزة ودواوين متخصصة لمراقبـة مالية الدولة لأن الحكـام

---

(١) سـورة المدثر / ٣٨

(٢) سـورة القيامة / ١٤ .

(٣) سـورة النحل / ٩٣ .

كانوا قدوة لمن سواهم ، وكان الوعظ وحده كافيا للزجر من الظلم ، وكان التناصف يقود الجميع الى الحق والعدل .

ويفسر الامام الماوردى عدم الحاجة الى أجهزة رقابية فى تلك الفترة بقوله : « لم ينتدب للمظالم من الخلفاء الأربعة أحد لأنهم فى الصدر الأول ، مع ظهور الدين عليهم ، بين من يقوده التناصف الى الحق ، أو يزجره الوعظ عن الظلم .

وانما كانت المنازعات تجرى بينهم فى أمور مشتبهة يوضحها حكم القضاء (٤) .

فان تجوز من جفاة أعرابهم متجور ، ثناه الوعظ أن يدبر ، وقاده العنف أن يحسن .

فاقتصر خلفاء السلف على فصل التشاجر بينهم بالحكم والقضاء تعيينا للحق فى جهته ، لانقيادهم الى التزامه . »(٥) .

وهكذا كان الوازع الدينى لدى المسلم ، يهديه الى الحق والعدل ، ويجعله حريصا على مراجعة أعماله وتصرفاته ومحاسبته لنفسه ، ومراقبتها مراقبة تمنعه من أن يأخذ المال بغير حقه ، أو يضعه فى غير حقه ، دون حاجة الى رقيب غير عقيدته الصادقة .

وحول هذا المعنى يشير الامام الماوردى بقوله : « ولا يجوز لمن أخذ فى الدنيا بالحزم ، وحكّم فى أموره العقل ، أن يبيع دينه بدنياه وآخرته بأولاه اذ لا مقدار للدنيا فى الآخرة ، ولا خطر لها فى جنب الدين .

---

(٤) أى أن الدعاوى التى كانت ترفع الى القضاء ، لم تكن الا من قبيل الاستفتاء طلب للحكم ، وتعيين الحق الذى ينقاد اليه الجميع ، فيلتزمون به .

(٥) الاحكام السلطانية : ص ٧٧ ، ٧٨ .

ولا يأخذ المـال الا من حقه ولا يضعه الا فى موضعه ، فان الله - جل وعز - قد اغلظ الوعيد على "مستحله" ، واكد النهى عن الظلم منه، فقال : « ولا تأكلوا اموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بهـا الى الحكـام لتأكلوا فريقا من اموال الناس بالاثم وأنتم تعلمون (٦) .

وروى عن النبى - ﷺ - انه قال : « من لم يُبال من حيث كسب المال لم يبال الله من حيث أدخله النار (٧) ...

ولم يزل ... الأئمة الحكماء يتنظفون (أى يتوعون) عن ظلم الرعية والطمع فى اموالهم الا ما وظفت عليهم سنتهم وأباحته لهم ملتهم وشريعتهم من اخذ فضـول اموالهم ثم ردها عليهم فى عوام مصالحهم من تحصين دمائهم وتثمير اموالهم ، وايمان سبلهم ، ودفع معرة أعدائهم وقمع ذعارهم .

وقد بين ذلك ارسطا طاليس فى رسالته الى الاسكندر حيث قال : لا تلح فى أخـذ أموال رعيتك فتضـعفهم وتتبغض اليهم ، واصرف ماتناله من أموالهم فى مصلحة عامتهم ، وأشتهر بذلك تسعد به» (٨).

وهكذا نرى أن الفكر المالى الاسلامى ، وضـع الوسائل الكفيلة بتحقيق الفاعلية للرقابة الذاتية لمالية الدولة ، لأداء مهمتها فى مواجهة ومنع الانحرافات المالية .

فاذا ما توافرت لهذه الرقابة الشروط والضوابط اللازمة لفاعليها لاغنت عن كـل رقابة اخرى ، ولن يتحقق ذلك الا بمدى قوة الـوازع الدينى فى المجتمع الاسلامى ، ومدى سيطرته على نفوس المسـلمين واخلاقياتهم .

---

(٦) سـورة البقرة : ١٨٨ .

(٧) رواة النسائى والبخارى فى كتاب البيوع ج ٢ ص ٤ .

(٨) نصيحة الملوك : ص ٢٢٨ ، ٢٢٩ ، ٢٣٠ .

وبرغم ما يعلقه الفكر المالى الاسلامى على أهمية المراقبة الذاتية فانه يدرك أن ينخدع ولى الأمر فى بعض الأحوال ، فيعين على مالية الدولة من هو غير أمين ، أو ربما يدرك الضعف البشرى لدى العامل الأمين ، فيطمع فى أموال الدولة ، وقد يغرب الوازع الدينى لدى بعض العمال ، فينسى العامل ربه ويبيع آخرته بدنياه .

ولذلك يقرر الفكر المالى الاسلامى ، بقية أنواع المراقبة ، من رقابة شعبية ورقابة تنفيذية .

* * *

المبحث الثانى

المراقبة الشعبية لمالية الدولة

يقصد بالمراقبة الشعبية : رقابة الشعب على تصرفات اجهزة الدولة من القمة الى القاعدة ، وعلى كافة المستويات رقابة فعالة .

والفكر الاسلامى عرف هذا النوع من الرقابة ، فلقد اشار اليه القرآن الكريم بقوله تعالى : « **وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون** » (١) .

فالمؤمنون (الشعب) يرون ما يعمله كل فرد فى الدولة ، والهدف من الرؤية هنا ، هو وضع هذه الأعمال تحت المراقبة والحكم عليها ومدى مطابقتها للمبادىء والقواعد الأساسية للشريعة الاسلامية ، واقرارها فى حالة موافقتها لهذه المبادىء وتلك القواعد ، وانكارها وتقويم المعوج منها فى حالة مخالفتها .

وبناء عليه ، فالمسلمون كافة رقباء على أعمال وتصرفات الأجهزة الادارية فى الدولة ، ومن بين هذه الأمور التى تناط بهم مراقبة الادارة المالية للدولة .

هذا وقد ادرك الفكر المالى الاسلامى أهمية هذا النوع من المراقبة لسلامة سير الحكم والادارة بعد رسول الله - ﷺ - حيث حرص الخلفاء أنفسهم على دعوة الشعب الى ممارسة هذا النوع على تصرفاتهم فلم تخل خطبة كل خليفة عند توليه الخلافة من دعوة جماهير الشعب الى ممارسة الرقابة عليه .

فهذا أبو بكر الصديق - رضى الله عنه - يقول للمسلمين عقب توليه الخلافة . : « أيها الناس انى قد وليت عليك ولست بخيركم ،

---

(١) سورة التوبة / ١٠٥ .

فان احسنت فاعينونى ، وان اسـاءت فقومونى ، الصـدق أمانة ، والكذب خيانة ، ... اطيعونى ما اطعت الله ورسوله ، فان عصـيت الله ورسوله فلا طاعة لى عليكم ... (٢) .

وها هو عمر بن الخطـاب - رضى الله عنه - يقول فى احدى خطبه : « ان رايتم فىّ اعوجاجا فقومونى ، فيقول له رجل من عامة الشعب : لو وجدنا فيك أعواجاجا لقومناه بسيوفنا .

فيقول عمر : الحمد لله الذى جعل فى رعية عمر من يقومه بحد سـيفه ... (٣) .

وروى ان رجلا قال لعمر بن الخطاب : اتق الله يا عمر ، وأكثر عليه ، فتصدى له رجـل من بين الحاضرين وقال له : اسـكت فقد اكثرت على امير المؤمنين .

فقال له عمـر : « دعه فـلا خير فيكم ان لم تقولوها ، ولا خير فينا ان لم نتقبلها منكم (٤) .

وبذلك يضرب لنا عمـر بن الخطـاب - رضى الله عنه - أروع الأمثلة فى تقبله لنقد المسلمين ، بل تشجيعه لهم على توجيه ذلك النقد للخليفة فى شخصه ولمن يليه من ولاة امور المسلمين ، دون أن تأخذه العزة بالاثم ، شـأن الكثير من الحكـام فى قديم الزمان وحديثه !! عندما يصدع المخلصون من شعوبهم بكلمة الحق امامهم .

---

(٢) انظر : تاريخ الطبرى - المعروف بتاريخ الامم والملوك - لابى جعفر محمد بن جرير الطبرى ج ٢ ص ٤٥٠ ، وكذا الكامل فى التاريخ - لابن الاثيـر ج ٢ ص ٢٨٩ .

(٣) انظر : الكامل فى التاريخ - لابن الاثير ج ٢ ص ٣٠٥ .

(٤) انظر : الادارة فى صـدر الاسـلام - د. محمـد عبد المنعم خميس - ص ١٤٦ ، ١٤٧ .

ولم يكتف عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ـ بذلك ، بل رسم سياسته المالية لعامة الشعب ، وأمرهم بمراقبة تنفيذها بقوله : « لكم على الا أجتبى شيئا من خراجكم ، ولا مـا افـاء الله عليكم الا ّ فى وجهـه ، ولكم علىّ اذا وقع فى يدى لا يخرج منى الا ّ فى حقـه ، وأعينونى على نفسى بالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر (٥) .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسـلامى ، يقرر الرقابة الشعبية على مالية الدولة ويضع الضمانات لتاكيد سـلامة التطبيق ، اهمها حرية الفرد المسلم والمجتمع باكمله فى أن يوجه وينتقد ، وعلى الحـاكم أن يسمع لهذا النقد ، وأن يعود الى جادة الطريق .

ولكن هل عرفت هيئات رقابية خاصـة تقوم بمثل هذا النوع من الرقابة بصورة منظمة ؟ فيستطيع كل فرد أن يلجأ اليها للقيام بواجبه فى الرقابة الشعبية ؟.

نقول : ان الباحث فى الفكر الاسلامى ، خاصة المجالات السياسية والادارية والماليـة ، نجد أنه يوصى بتكوين مثل هذه الهيئـات ، خصـوصا وانه كان لهذه الهيئات وجـود واقعى وعملى فى صـدر الاسلام ، وان لم يكن لها وجود شكلى .

فعلى عهد أبى بكر الصديق وعمر بن الخطاب ـ رضى الله عنهما كانت هناك مجموعة من المهاجرين والانصـار ، تكوّن ما يقرب من مجلس الشورى ومجموعة اخرى تكوّن مجلسا للفتوى ، وثالثة اوسع نطاقا تعرف باسم اهل العقد والحل .

وظلت هذه الهيئات متصورة فى الذهن طوال عصور الاسـلام حتى رتب فقهاء السياسة الشرعية عليها كثيراً من الأحكام .

وبناء عليه : نقول : ان الفكـر الاسـلامى ، يقرر ضرورة وجـود

---

(٥) الخراج ـ لابى يوسف ص : ٤٨ .

عدة هيئات تتولى الرقابة الشعبية فى جميع المجـــالات ومنها مراقبة ادارة مالية الدولة ، وتتمثل هذه الهيئات فيما يلى :

- هيئة الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر .

الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، من المبـادىء الأسـاسية فى الشريعة الاسلامية ، والأصل فى مشروعيتها قوله تعالى : **« ولتكـن منكم أمة يدعون الى الخير ويأمرون بالمعـروف وينهون عن المنكـر وأولئك هم المفلحون » (٦) .**

ويتخذ نطاق الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، مدلولا واسـعا فيشمل جميع الاجهزة الادارية فى الدولة ، ومن بينها الادارة المالية .

وينطـوى الأمـر بالمعـروف والنهى عن المنكـر ، والرقابة التى يعكسها فى المجتمع على ثلاث وظائف . **وظيفة اجتماعية** تمارس بين أفراد الأمة بعضهم تجاه بعض ، **ووظيفـة شـعبية (سـياسية)** حين تقوم به الأمة وأفرادها تجاه الحـكام ومعاونيهم ، **ووظيفـة اداريـة** منوطة بالسـلطات العامة تجاه الأمـة وأفرادها . وفى قيـام هذه السلطات بالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، من شأنه أن يفضى - بطريق غير مباشر - الى تقرير حقها فى المراقبة المالية على أعمالهـا وعمالها ، مما يؤدى بالضرورة أن تأمر السلطة نفسها وتنهاها ، وتعدل عن الخطأ الذى ارتكبته .

والمعروف فى مجال الادارة المالية للدولة ، هو أن يحصل المـال بحق وينفق فى حق ، ويمنع من باطل ، تحقيقا للمصـالح العـامة للأمة الاسلامية .

والمنكر فى هذا المجال ، أن يجمع المـال بالباطل ، وينفق في غير حق ، وبوجه الى الاضرار بمصالح الأمة .

---

(٦) سـورة آل عمران - ١٠٤ .

(٧) الاحكام السلطانية : ص ٦ .

ـ مجلس اهـل العقد والحـل ·

يتكون هذا المجلس على شكل هيئة شعبية تضم وجوه الناس مما يستطيعون أن يعقدوا وأن يحلوا ، يتصـــفون بالعلم والمعرفة والرأى والحكمة · وأن يكونوا من أهل الاختصاص ممثلين لكـل فئات الأمـة

ويكون لهذا المجلس أعضـاء منبثين فى أقاليم الدولة ، يتولون الاشراف الشعبى على تصرفات الأجهـــزة الادارية بالدولة وخاصـــة ما يتعلق منها بمراقبة مالية الدولة ·

وقد اشار الامام الماوردى الى هؤلاء عند اختيار الحـاكم بقوله : « والامامة تنعقد من وجهين :

احدها : باختيار أهل العقد والحل

والثانى : بعهد الامام من قبل ·· » (٧) ·

واشـترط الامام الماوردى فى اهـل الاختيار للحكام شروطا ثلاثة بقوله « أحدها : العدالة الجامعة لشروطها ·

الثانى : العلم الذى يتوصل به الى معرفة من يستحق الامامة على الشروط المعتبرة فيها ·

الثالث : الرأى والحكمة المؤديان الى اختيار من هو للامامة اصلح وبتدبير المصالح أقوم وأعرف ··· (٨) ·

ـ مجلس الشـورى :

الشورى مبدأ اسلامى ، جـاء به القرآن الكريم فى صفات المؤمنين

---

(٨) الاحكام السلطانية : ص ٦ ·

ولعموم اللفظ ، فهى تقوم بين جماعة المسلمين قال تعالى : « **وأمرهم شورى بينهم** » (٩) .

كما تقوم بين الحـــاكم والمحكومين بقوله تعالى : « **وشـاورهم فى الأمر** » (١٠) .

وقد اشـــار الامام الماوردى الى المشـورة فى كافة الأمور بقوله : « شاور فى أمورك من تثق منه بثلاث خصـــال : صـــواب الرأى ، وخلوص النية ، وكتمان السر .

فلا عـار عليك أن تستشـير من هو دونك ، اذا كان بالشـــورى خبيراً ، فان لكل ذى عقل ذخيرة من الرأى ، وحظا من الصـــواب ، فتزداد برأى غيرك ، وان كان رأيك جزلا .

وعول على اســـتشارة من جـرب الأمور وخبرها ، وتقلب فيها وباشرها حتى عرف مواردها ومصادرها .

وأعدل عن استشارة من قصد موافقتك متابعة لهواك ، أو اعتمد مخالفتك انحرافا عنك ، وعول على من توخى الحق لك وعليك (١١)

ويؤكد الامام الماوردى على الحاكم أن لا يمضى الأمور الا بالمشورة فيقول : « وينبغى للملك أن لا يمضى الأمور المستبهمة بهاجس رأيه ، ولا ينفذ عزائمه المحتملة ببداهة فكره ، تحرزا من افشاء سره ، وانفة من الاستعانة بغيره ، حتى يشاور ذوى الأحـــلام والنهى ، ويستطلع برأى ذوى الأمانة والتقى ممن حنكتهم التجارب ، فارتاضـــوا بها ، وعرفوا موارد الأمور وحقائق مصادرها .

---

(٩) ســورة الشورى ـ ٣٨ .

(١٠) ســورة آل عمران ـ ١٥٩ .

(١١) قوانين الوزارة : ص ١٥٠ ، ١٥١ .

فانه ربما كان استبداده برأيه أضر عليه من اذاعة سره ، وليس كل الأمور اسراراً مكتومة ، ولا الأسرار المكتومة بمشاورة النصحاء فاشية معلومة .

قال النبى ـ عليه السلام ـ : (ما سعد أحد برأيه ، ولا شقى عن مشورة) (١٢) ... » (١٣) .

فاذا كانت الشورى مطلوبة فى كافة الأمور ، فانها من باب أولى تكون مطلوبة فى الأمور المالية للدولة ، خاصة وأنه قد التزم بها الخلفاء ومارسوها على نطاق واسع فى مالية الدولة ، فنجد ابا بكر الصديق ـ رضى الله عنه ـ يشاور أهل الشورى فى مانعى الزكاة (١٤) ، وفى التسوية فى العطاء (١٥) .

ونجد عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنه ـ يشاور اهل الشورى عند قسمة الأرضين ووضع الخراج عليها (١٦) ، كما شاورهم فى امر العشور (١٧) .

غاية ما فى الأمر ، أن المراقبة الشعبية فى الفكر المالى الاسلامى تختلف عن الفكر الوضعى فى نوعية أعضاء المجالس النيابية والشعبية .

---

(١٢) هذا الحديث رواه البيهقى فى شعب الايمان عن سعيد بن المسيب مرسلا ـ انظر : الجامع الصغير ـ للسيوطى جـ ٢ ص ٢١ .

(١٣) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٩٩ .

(١٤) انظر : نيل الاوطار ـ للشوكانى جـ ٤ ص ١٢٤ وما بعدها ، والاحكام السلطانية ـ للماوردى : ص ١١٣ .

(١٥) انظر : الخراج ـ لابى يوسف ص ٤٢ ، والاحكام السلطانية ـ للماوردى : ص ٢٠٠ .

(١٦) أنظر : الخراج / لأبى يوسف ص ٢٣ .

(١٧) أنظر : الخراج / لأبى يوسف ص ١٣٥ .

فالفكر الاسلامى اشترط لعضوية هذه المجالس ، العلم والمعرفة والرأى والأمانة والحكمة والاختصاص وغير ذلك من الشروط .

بينما نرى الفكر الوضعى فى بعض البلدان اشترط نسبة معينة من فئات تغلب عليها الأمية ، وعدم القدرة على مناقشة الكثير من المسائل الفكرية والفنية التى ترتبط بمراقبة مالية الدولة .

وحول شروط عضوية هذه المجالس ذكر الامام الماوردى خصالا لعضويتها عددها بقوله : « فاذا عزم على المشاورة ، ارتاد لهـا من أهلها من قد استكملت فيه خمس خصال :

احداهن : عقل كامل ، مع تجربة سالفة ، فان بكثرة التجارب تصح الروية .

الثانية : ان يكون ذا دين وتقى ، فان ذلك عماد كل صلاح وباب كل نجـاح .

الثالثة : ان يكون ناصحا ودودا ، فان النصح والمودة يصدقان الفكر ويمحضان الرأى ...

الرابعة : ان يكون سليم الفكر من همّ قاطع ، وغمّ شاغل .

الخامسة : الاّ يكون له فى الأمر المستشار غرض يتابعه ، ولا هوى يساعده ... » (١٨) .

هاهى آراء الامام الماوردى ، فيمن يصلح لعضوية هذه المجالس المنوط بها الرقابة الشعبية على اعمال وتصرفات الحكومة . فأين نحن منهـا الآن ؟..

لا شك فان الفكر المالى الاسلامى ، سبق - ومازال - كافة الأفكار والنظم المالية الوضعية ، بواقعية ومثالية ، مشترطا فى أعضـاء المجالس الشعبية ، العلم والمعرفة والدين والخبـرة والحكمـة والاختصاص لتكون الرقابة حقيقية تسودها حرية الفكر ، وشجاعة الـرأى .

(١٨) أدب الدنيا والدين : ص ٢٧٤ ، ٢٧٥ .

المبحث الثالث

« المراقبـة التنفيذية لمـالية الدولـة »

تمهيـــــــــــد :

اهتم الفكر الاسلامى بالمراقبة التنفيذية لمالية الدولة ، واعتبرها دعامة من دعائم الحكم ، وركنا من اركانه ، فلا تستقيم امور الدولة الا بهـذا النوع من الرقابة ، واهمالهـا يؤدى الى انحـلال الدولـة وانهيارهـا .

ولذا فقد ارسى الفكر الاسلامى ، هـذا النوع من الـرقابة على خطة محكمة الحلقات ، تكفل سلامة مسارها وتحقيق اهدافها .

ففى الحلقة الأولى : من هذه الخطة ، حدد القواعد التى يجب أن تلتزم بها السلطة التنفيذية فى اختيار العمـال والموظفين الذين سيقومون بادارة مالية الدولة ، من بين الاكفاء والأمناء القادرين على اداء العمل المنوط بهم على خير وجه .

وفى الحلقة الثانية : ألزم السلطة التنفيذية مداومة الاشراف على ممارسة هؤلاء العمال لأعمالهم ، وارشـادهم وتوجيههم الى كيفية ادائهم أعمالهم ، من خلال الأوامر والتعليمات التى تصدر اليهم .

وتمثل هاتان الحلقتان نوعا من الرقابة التنفيذية السـابقة على التصرفات الادارية لمالية الدولة .

أما الحلقة الثالثة : والأخيرة ، فهى قيام السـلطة التنفيـذية بمراقبة عمالها ، ومحاسبتهم عما قدموه من اعمـال ، والنظر فى تظلمات الرعية .

بحيث تقر ماوافق الصواب من هذه الأعمال ، وتسـتدرك مـا خالفه ، وتعاقب المخطىء ، وتثيب من احسن .

وتمثل هذه الحلقـــة ، الرقابة اللاحقة على التصرفات الادارية لمـالية الدولة .

وتاكيداً لهذه الخطة المحكمة ، فقد روى عن عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - قال : « ار أيتم ان اسـتعملت عليكم خير من اعلم ، ثم أمرته بالعـدل ، أفقضيت مـا علىّ ؟. قالوا : نعم ، قال : لا ، حتى أنظر فى عمله اعمل بما أمرته ام لا » (١) .

لـذا : سنتناول هذا المبحث فى مطلبين :

الأول : سلطة رئيس الدولة فى مراقبة مالية الدولة .

الثانى : سلطة الوزراء فى مراقبة مالية الدولة .

* * *

المطلب الأول
سـلطة رئيس الدولة فى مراقبة مالية الدولة

قد يضعف الوازع الدينى لدى العامل فى لحظة ما ، فتسول لـه نفسـه أن يخون الأمانة ، ولذا قرر الفكر المـالى الاسـلامى ، رقابة خارجية مادية ، يمارسها اشـــخاص آخرون ، ممثلة فى السـلطة التنفيذية .

ومفهوم السلطة التنفيذية فى الفكر السياسى الاسلامى ، تتبلور فى مركز رئيس الدولة (الخليفة) الذى جمـع بين رئاسـة الدولة والحكومة وفقا للاصطلاحات المعاصرة .

فرئيس الدولة ، هو صاحب السـلطة التنفيذية ، واعضـاؤها يستمدون سلطاتهم منه ، وهو وان فوض بعضـهم سـلطاته ، فانه لا يملك ان يفوض مسئوليته عن جميع ما يحدث أمام الله تعالى أولا ، وأمام الأمة (الشـعب) ثانياً .

---

(١) أنظر : السنن الكبرى / للبيهقى جـ ٨ ص ١٦٣ .

وحول هذا المعنى يقول الامــام الماوردى : وعلى الخليفة « ان يباشر بنفسه مشارفة الأمور ، وتصفح الأحوال ، لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة ، ولا يعول على التفويض تشاغلا بلذة أو عبادة ، فقد يخون الأمين ، ويغش الناصـح ـ وقد قال الله تعــالى : « يا داود انا جعلناك خليفـــة فى الأرض فاحكم بين النــاس بالحق ولا تتبع الهوى فيضلك عن سبيل الله » (٢) .

فلم يقتصر سبحانه وتعالى ، على التفويض دون المباشرة ، ولا عذره فى الاتباع حتى وصفه بالضــلال ، هذا وان كان مستحقا عليه بحكم الدين ومنصب الخلافة ، فهو من حقوق السياسة لكل مسترع .

قال النبى ـ عليه الصلاة والسلام : « كلكم راع وكلكم مســئول عن رعيتــه ... » (٣)

وبذلك فعلى رئيس الدولة ، مراقبتــه لكافــة اعمــال الســلطة التنفيذية ، بوصفه رئيسا لها ، وعلى وجه الخصــوص مراقبته لادارة مالية الدولة .

ويؤكد الامام الماوردى على ذلك فيقول : وعلى الامام ان يكون « لسيرة الولاة متصــفحا ، وعن أحوالهم مســتكشفا ، ليقويهــم ان انصفوا ، ويكفهم ان عسفوا ، ويستبدل بهم ان لم ينصفوا » (٤) .

ولا سبيل الى تحقيق مراقبة العمال ، الا أن يتخذ رئيس الدولة عيونا له من امناء الناس وصلحائهم ، لمراقبة الموظفين والعمال فيما نوط اليهم من اعمال ، ولا يتعجل فى معاقبة المخالف أو المقصر منهم الا بعد ان يتأكد ويتبين له الحق من البــاطل عملا بقوله تعــالى :

---

(٢) ســـورة ص / ٢٦ .

(٣) الاحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٤) الأحكام السلطانية : ص ١٨ .

« يا أيها الذين آمنوا ان جاءكم فاسق بنبأ فتبينوا أن تصيبوا قوما بجهالة فتصبحوا على ما فعلتم نادمين » (٥) ٠

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « ان يجعل (رئيس الدولة) على كل منهم (أى العمال) عيونا ومشرفين وأزمّة ، سراً وعلانية ، من أمناء الناس ، ومشايخ الكور (أى الأقاليم) وعلمائها وصلحائها وأهل العفة والعفاف منها ٠

يتبعون آثاره ، وينهون اليه اخباره ، ويكون سبيل الأمناء والعيون سبيلهم ، ومجالهم مجالهم اذا اخلوّا بما هم بسبيله أو ضيعوا منه شيئا ، أو طابقوا احدا من العمال على ظلم أو جناية أو فاحشة أو ريبة ، على أن لا يعمل فى ذلك حتى يستبرىء ويملى ويصح عنده ثمار الأخبار أسبابا ٠

والناس عامّتهم مطبوعون على الحسد والبغضاء ، موكّلون بسوء الظن والفعل ، الا من عصمه الله من الفساد ، ووفقه للرشاد ، والله لم يأمر بالقضاء الاّ بعد تبيّن الحق وظهور الصدق ، فليتق الله امرؤ فى الحكم ، ولينظر فيما يفعل ويقول » (٦) ٠

وحتى تكون مراقبة رئيس الدولة ، فعالة ومجدية ، عليه أن يتحرى عن كل كبيرة أو صغيرة من اخبار العمال والموظفين بنفسه ، أو بواسطة أمناء يوثق بخبرهم ٠

وفى هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « أن لا يذهب عليه (رئيس الدولة) صغير ولا كبير من أخبار رعيته وأمور حاشيته ، وسير خلفائه ، والنائبين عنه فى أعماله ، بمداومة الاستخبار عنهم ، وبث أصحاب الأخبار فيهم سراً أو جهراً ٠

---

(٥) سورة الحجرات / ٦ ٠

(٦) نصيحة الملوك : ص ١٩٠ ٠

ويندب لذلك أمينا يوثق بخبره ، وينصحه فى مغيبه ومشهده ، غير شره فيرتشى ، ولا ذى هوى فيورى أو يعتدى ، لتكـون النفس الى خبره ساكنة ، والى كشفه عن حقائق الأمور راكنة ، فانه لا يقدر على رعاية قوم تخفى عليه اخبارهم ، وتنطوى عنه آثارهم .

فربما ظنّ استقامة الأمور بتمويه الخونة ، فأفضى به حسـن الظن الى فساد مملكته وهلاك رعيته ...

ويجب أن يكون عنايته باخبـار من بعُد عن حضرته ، كعنايته باخبار من قرب منها ، بل ربما كان أهم ، لأن بـُعد الدار يبسط أيدى الظلمة ... وربما أفضى ذلك الى فسـادهم فى الطاعة لقبح آثارهم ومذموم أفعالهم .

ولا يغتر بمن سداده فى حسن الثقة به ، ويترك الاستخبار عن حاله تعويلا على من يقدر من سـداده ، فربما يصـنع فى الأول ، ويغتر فى الآخـر ، فـان تقلب الزمان يغير أهـله ، فـربما أفسـد الصالح ، وأصلح الطالح ، فما تبقى الدنيا على حالة ، ولا تمنـع من استحالة .

واذا اخبر بمنكر لم يستعجل المؤاخذة والانكار ، ويثّبت لكشفه حتى يقف على حقه من باطله ، فما كل مخبر يصدق فى خبره .

واذا عرف بالأناة للكشف ، لم يخبر الاّ بالصدق ، ولم يعاقب الاّ المسـتحق (٧) » .

وصفوة القول : ان رئيس الدولة فى مراقبته لمالية الدولة تتضمن ثلاث مراحل :

الأولى : وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب ، مع اختيـار

---

(٧) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٢٤٨ ـ ٢٥٠ .

الاكفاء والأمناء لادارة مالية الدولة ، ولهذا يقول الامـام الماوردى : ان على الخليفة « تقليد النصـحاء فيما يفوضه اليهم من الأعمال ، ويكله اليهم من الأموال ، لتكون الأعمال بالأكفاء مضبوطة ، والاموال بالامناء محفوظة » (٨) .

الثانية : التوجيه والارشـاد للموظفين والعمـــال الذين يتولون ادارة مالية الدولة ، عنـد مباشرتهم لأعمالهم ، من خـــلال الكتب والأوامر التى تصدر اليهم من رئيس الدولة والسلطة المنوطة بذلك .

الثالثة : المراقبة المستمرة على اعمـــال العمال ، ومحاسبتهم ، ومعرفة مطابقة أعمالهم للشروط والاوضاع المقررة من قبل .

وبذا تصبح مراقبة رئيس الدولة ، فعـــالة وهادفة الى اصـلاح ادارة مالية الدولة ، وتقويم المعوج من العاملين فيها .

* * *

---

(٨) الاحكام السلطانية : ص ١٦ ، وانظر : نصيحة الملوك : ص ١٧٦ ، ١٧٧ .

المطلب الثانى

سـلطة الوزراء فى مراقبة مالية الدولة

قرر الفكر السياسى الاسلامى نظام الوزارة ، وقد سمى مسـاعد الخليفة فى ادارة جانب من شئون الدولة وزيراً .

فالوزير : هو ساعد رئيس الدولة ، يتولى ادارة شئون الدولة ، أو جانبا من شئونها ، نيابة عن رئيس الدولة ، فله النظر فى شئون التعليم او الصحة او الزراعة أو الصـناعة او التجارة أو الجهـاد او المالية أو غير ذلك من شئون الدولة .

وسلطات الوزراء واختصاصاتهم نوعان :

- وزير تفويض : (أى رئيس وزراء) يفوض اليـه النظـر فى أمور الدولة ، وله التصرف فى شئونها الداخلية والخارجية على رأيه واجتهاده .

- وزير تنفيذ : (اى وزير عادى) تكون مهمته تنفيذ سياسـة الحكومة فى مجال اختصاصات وزارته .

وحول اختصـاصـات وزير التفويض يقول الامام الماوردى : « فاما وزارة التفويض : فهو أن يستوزر الامام من يفوض اليه تدبير الأمور برايه وامضاءها على اجتهاده ...

لأن مـا وكّل الى الامام من تدبير الأمة ، لا يقـدر على مباشرة جميعه الا باسـتنابة ، ونيابة الوزير المشارك له فى التدبير اصـح فى تنفيذ الأمور من تفرده بهـا ، ليسـتظهر به على نفسـه ، وبهـا يكون أبعد عن الزلل وأمنع من الخلل ... » (٩) .

وبذلك يكون لوزير التفويض ، مباشرة كافة اختصاصات الحاكم لكل ما يتعلق بشئون ادارة الدولة ، ويباشر تنفيذ الأمور التى دبرها ، بما فى ذلك الاشراف على تنفيذ ومراقبة مالية الدولة .

---

(٩) الأحكام السلطانية : ص ٢٢ .

وحول اختصاصات وزير التنفيذ يقول الامام الماوردى : « وأما وزارة التنفيذ ، فحكمها أضــعف ، وشروطها اقل ، لأن النظر فيها مقصــور على رأى الامــام وتدبيره ، وهذا الوزير وسط بينه وبين الرعايا والولاة ، يؤدى عنه ما أمر ، وينفذ عنه مــا ذكر ، ويمضى ما حكم ، ويخبر بتقليد الولاة ، وتجهيز الجيوش ، ويعرض عليــه ما ورد من مهم وتجدد من حدث ملمّ ، ليعمل فيه ما يؤمر به ، فهو معين فى تنفيذ الأمور ، وليس بوال عليها ولا متقلدا لها » (١٠) ٠

وبذلك فمهمة هذا الوزير تنفيذ أوامر الحاكم وتعليماته ، وعدم التصرف فى شئون الدولة من تلقاء نفسه ، وهو واسطة بين الحــاكم والرعية فى تنفيذ سياسة الدولة ٠

وصفوة القول : فان الوزراء فى الفكر المالى الاســلامى ، لهم الحق فى مراقبة تحصــيل الأموال ، وكيفية انفاقها ، ورفع نتــائج ذلك الى الحاكم ، ومع ذلك فهم ليسوا بمنأى عن مراقبة الحــاكم لهم ، وله عزلهم ومصادرة أموالهم اذا حدث من بعضــهم مــا يخــل بالأمانة ، وهم والحاكم يخضعون الى المراقبة الشعبية ٠

* * *

(١٠) الأحكام السلطانية : ص ٢٥ - ٢٦ ٠

المبحث الرابع

سلطة مراقبة الدواوين لمالية الدولة

تمهيد :

قرر الفكر المالى الاسلامى ، انشاء دواوين متخصصة للقيام بمهام الرقابة على أعمال الادارة ، وذلك بجانب الاستمرار فى المراقبة الشعبية والرئاسية .

ويعد كل من **ديوان المظالم وولاية الحسبة** ، من اهم الدواوين المتخصصة التى اضطلعت بمهام مراقبة مالية الدولة .

وكان سبب انشائهما ، اتساع رقعة الدولة الاسلامية ، وتشعب أمورها ، وضعف وازع الضمير فيها ، وانحراف بعض النفوس عن مسيرة الخير ، واصبح المجتمع الاسلامى كاى مجتمع انسانى آخر ، لا يخلو فيه من وقوع الظلم من القوى على الضعيف ، والحاكم على المحكومين ، وقد نشأت ظلامات تعدت طبيعة خطرها حدود القضاء .

هذا وسنتناول اختصاصات كل من ديوان المظالم ، وولاية الحسبة فى مطلبين .

المطلب الأول : اختصاصات ديوان المظالم فى مراقبة مالية الدولة

المطلب الثانى : اختصاصات ولاية الحسبة فى مراقبة مالة الدولة

* * *

المطلــــــب الأول
اختصاصــات ديوان المظـالم (١)
فى مراقبــة ماليــة الدولـــة

عرّف الامام الماوردى ديوان المظالم وصاحبه وهدفه ، بقوله : « ونظر المظالم ، هو قود المتظالمين الى التناصف بالرهبة وزجـر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة ، فكان من شروط الناظر فيها أن يكون جليل القدر ، نافذ الأمر ، عظيم الهيبة ، ظاهر العفة ، قليل الطمع ، كثير الورع ، لأنه يحتاج فى نظره الى سطوة الحماة ، وثبت القضاة ، فيحتاج الي الجمع بين صفات الفريقين ، وأن يكون بجلالة القدر نافذ الأمر فى الجهتين » (٢)

وقد أخذ هذا النظام فى التطور منذ صدر الاسلام ، حتى أصبح نظاما من نظم الحكم فى الدولة .

ولا يعنينا هنا أن نتناول كافة الجوانب المتعلقة بديوان المظالم، بل الذى يعنينا هو اختصاصاته ودوره فى مراقبة مالية الدولة .

---

(١) لمزيد من التفصيل حول ديوان المظالم ، انظر الكتب التالية : الأحكام السلطانية / ص ٧٧ وما بعدها ، والأحكام السلطانية / لأبى يعلى الفراء ص ٧٤ وما بعدها ، والمقدمة / لابن خلدون ص ١٩٨ وما بعدها ، والخطط المقريزية/ لتقى الدين أحمد بن على ـ المعروف بالمقريزى جـ٧ ص ٢٠٧ وما بعدها ، والحضارة الاسلامية فى القرن الرابع الهجرى / لآدم متز ج ١ ص ٤٠٩ وبعدها ، والتراتيب الادارية / لعبد الحى الكـــتانى ج ١ ص ٢٢٦ وما بعـــدها .

(٢) الأحكام السلطانية : ص ٧٧ ، يبدو من خلال هذا التعريف أن ديوان المظالم يشبه محاكم الاستئناف ، ولكنه يزيد عليها بقوة التنفيذ ، فهو يصـدر الأحكام ويقوم على تفيذها ، وهو قريب الشبه بنظام القضاء الادارى الذى عملت به الدول المعاصرة ، والذى يختص بالفصل فى المنازعات التى تنشـب بين الأفراد والحكومة ، فينظر فى ظلامات الناس وصغار العاملين من كـبار رجال الدولة والحاكمين ، فينصف المظلوم ، ويعطى كل ذى حق حقه مهمـا سما قدر المعتدى ولو كان محتميا بالحاكم أو صاحب وظيفة عليا .

وقد قسم الفكر المالى الاسلامى ، اختصاصات ديوان المظالم فى مراقبة مالية الدولة ، الى قسمين : ـ

القسـم الأول : اختصاصات يتولاها من تلقاء نفسه :

وذلك دون حاجة الى تظلم يرفع اليه من ذوى الشان ، ويتعلق بالمصالح العامة للدولة ، وعلى الأخص ما يتعلق منها بمراقبة مالية الدولة ، وهذه الاختصاصات هى : ـ

١ ـ النظر فى تعدى الولاة والعاملين على الرعية :

لصاحب المظالم أن يتتبع سـيرة الولاة والعمـال ، ليكشف عن أحوالهم ، ان احسنوا او ظلموا ، فان كانوا من العادلين شكرهم وشجعهم ، وان ظلموا قوّمهم وارشدهم أو استبدل بهم غيرهم .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى : « ... النظر فى تعدى الولاة على الرعية ، واخذهم بالعسف فى السيرة ، فهذا من لوازم النظر فى المظالم الذى لا يقف على ظلامة متظلم .

فيكون لسـيرة الولاة متصـفحا ، وعن أحوالهـم مستكشـفا ، ليقويهم ان أنصفوا ، ويكفهم ان عسفوا ، ويستبدل بهم ان لـم ينصـفوا » (٣) ...

٢ ـ النظر فى جور العمال فيما يجبون من أموال :

لصاحب المظالم أن ينظر فيما جمعه العمال من الرعية ، فـان كانوا يجورون على الناس فى طريقة التحصـيل ، فعليـه أن يراجع القوانين حسبما هى مثبته فى الدواوين ، فيحمل العمال عليهـا والالتزام بها ، فان كانوا قد رفعوه الى بيت المال ـ (الخزانة العامة للـدولة) ـ رده الى أصحابه وان أخذوه لأنفسـهم استرجعه لأربابه وعاقبهـم .

---

(٣) الأحكام السلطانية : ص ٨٠ .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى أن ينظر الى : « جور العمال فيما يجبونه من الأموال ، فيرجع فيه الى القوانين العادلة فى دواوين الأئمة ، فيحمل الناس عليها ويأخذ العمال بها ، وينظر فيما استزادوه ، فان رفعوه الى بيت المال أمر برده ، وان أخذوه لأنفسهم استرجعه لأربابه » (٤) .

وبهذا فان والى المظالم ينظر الى ثلاثة اعتبارات يقرر فيها الحق وهى : -

- طريق التحصيل الذى ينبغى أن يكون بحق دون أذى .
- تحرى الدقة فى مقدار الأموال المحصلة .
- النظر فيما يأخذه العمال لأنفسهم ظلما ، فيرد المأخوذ لأصحابه ، ويعاقب الآخذ عقاب المرتشى .

٣ - مراقبة كتاب الدواوين فيما يستوفون من الأموال :

لصاحب المظالم أن يراقب أحوال هؤلاء الكتاب وما وكل اليهم من أموال ، وذلك ليطمئن الى حسن سير الأمور على نمط سليم من الدقة والأمانة ، وله مطلق الصلاحيات فى مكافأة الأمين والقصاص من المنحرف .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى على والى المظالم أن يتصفح : « كتاب الدواوين ، لأنهم أمناء المسلمين على ثبوت اموالهم فيما يستوفونه له ويوفونه منه أعاده .

فيتصفح احوال ما وكل اليهم ، فان عدلوا بحق من دخل أو خرج الى زيادة أو نقصان الى قوانينه وقابل على تجاوزه » (٥) .

وبهذا فان والى المظالم له أن يتأكد من أن ايرادات الدولة ،

---

(٤) الأحكام السلطانية : ص ٨٠ .

(٥) الأحكام السلطانية : ص ٨١ .

قد أضيفت وقيدت بالدفاتر بدون نقص ، ومطابقتها للقوانين المعمول بها ، وأن المصروفات أثبتت وفقا لما تم صرفه فعلا .

القسم الثانى : اختصاصات يتولاها بناء على تظلم متظلم :

من الاختصاصات التى ينظر فيها والى المظالم بناء على مايقدم اليه من ذوى الشأن وتتعلق بمراقبة مالية الدولة هى :

١ - تظلم المسترزقة (الموظفين) اذا نقصت رواتبهم أو تأخرت عنهم .

لصاحب المظالم عندما يتظلم الموظفون من اجحاف النظر بهم ، أن يرفع الظلم عنهم واجراء الأمور على طبيعتها .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى على والى المظالم عندما يرفع اليه تظلم الموظفين أن ينظر فى : « تظلم المسترزقة من نقص ارزاقهم أو تأخرها عنهم واحجاف النظر بهم ، فيرجع الى ديوانه فى فرض العطاء العادل ، فيجريهم عليه ، وينظر فيما نقصوه أو منعوه من قبل .

فان أخذه ولاة أمورهم استرجعه منهم ، وان لم يأخذوه قضاه من بيت المال » (٦) .

---

(٦) الأحكام السلطانية : ص ٨١ ، وهذا هو ما يشبه الآن ما يقوم به الجهاز المركزى للمحاسبات - فى جمهورية مصر العربية - من مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالدولة ، للتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها .

مع ملاحظة : أن الجهاز المركزى للمحاسبات ، ليس له سلطة آمرة فى رد ما نقص من الحقوق الى أصحابها ، ورأيه استشارى ، فقد يؤخذ به وقد لا ينفذ .

بخلاف والى المظالم الذى له سلطة التنفيذ وفاعلية المراقبة ورد الحق الى أصحابه بأسرع وأيسر الطرق .

٢ - رد الأموال المغصوبة الى اصحابها :

لصاحب المظالم عندما تقدم اليه الظلامات برد المغصوب ، أن يقوم برد الأموال الى أصحابها ، سواء كان المغتصب الدولة أو الأفراد وسواء كانت الأموال مغتصبة من الحكام ، أو من الأفراد ، متى ثبت له ذلك بكافة القرائن والوثائق .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى ، يختص والى المظالم ... : « رد المغصوب . وهى ضربان :

احـــدهما : غصـوب سلطانية ، قد تغلب عليها ولاة الجور - كالأملاك المقبوضة عن أربابها ، اما لرغبة فيها ، واما لتعد على أهلها.
فهذا ان علم به والى المظالم عند تصفح الأمور ، أمر برده قبل التظلم اليــه .

وان لم يعلم به فهو موقوف على تظلم أربابه ، ويجوز ان يرجع فيه عند تظلمهم الى ديوان السلطنة ، فاذا وجد فيه ذكر قبضها على مالكها عمل عليه ، وأمر بردها اليه ، ولم يحتج الى بينة تشهد به ، وكان ما وجد فى الديوان كافيا ...

والضرب الثانى : من الغصوب ما تغلب عليه ذوو الأيدى القوية وتصرفوا فيه تصرف الملاك بالقهر والغلبة .
فهذا موقوف على تظلم أربابه ، ولا ينتزع من يد غاصبه الا باحد أربعة أمور : -

- اما باعتراف الغاصب واقراره .
- واما بعلم والى المظالم ، فيجوز له ان يحكم عليه بعلمه .
- وأما ببينة تشهد على الغاصب بغصبه ، أو تشهد للمغصـوب منه بملكه .

- واما بتظاهر الاخبار الذى ينفى عنها التواطىء ، ولا يختلج فيهـا الشكوك ، لانه لما جاز للشهود أن يشهدوا فى الأملاك بتظـاهر الأخبار ، كان حكم ولاة المظالم بذلك أحق » (٧) .

وهكـذا نرى اتسـاع اختصـاصات والى المظـلم سـلطته فى رد ما اغتصب من المال العام ، وحقه فى أن يحكـم فى المظـالم بعلمه ، وفى رد الأملاك بتظاهر الأخبار ، واعتمـاده الى حد كـبير على الحسابات ، ومدى انتظامها ومطابقتها للواقع .

٣ - الاشراف على الأوقاف العامة والخاصة واجرائها على شـروط واقفيهـا :

لصاحب المظـالم حـق تصـفح الأوقاف العـامة والخاصـة ، للتأكد من أن ريعهـا يجـرى وفقـا لشروط واقفيهـا ، ويرجـع فى ذلك الى الدواوين المحفوظ بهـا الحجج ، أو الـكتب القديمـة التى يغلب على الظن صحتها .

وحول هـذا الاختصـاص يشـير الامام المـاوردى فيمـا يختص بـه والى المظـالم من تصـفح الوقوف بقوله : « مشارفة الوقوف ، وهى ضربان : عامـة وخاصـة .

فأما العـامة : فيبـدأ بتصفحهـا وان لم يكن فيهـا متظلم ، ليجـريها على سـبيلها ويمضـيها على شروط واقفهـا اذا عرفهـا من أحـد ثلاثة أوجـه :

- اما من دواوين الحـكام المنـدوبين لحراسة الأحكام .
- واما من دواوين السلطنـة على ما جـرى فيهـا من معـاملة ، أو ثبت لهـا من ذكر وتسـمية .

---

(٧) الأحكام السـلطانية : ص ٨٢ .

- واما من كتب فيهـا قديمـة تقـع فى النفس صحتها ، وان لـم يشـهد الشـهود بهـا ، لأنـه ليـس يتعيـن الخصـم فيهـا ، فـكان الحـكم أوسـع منـه فى الوقوف الخاصـة .

وأما الوقوف الخاصـة : فان نظـره فيهـا موقوف على تظـلم أهلهـا عنـد التنـازع فيهـا ، لوقفهـا على خصـوم متعينيـن ، فيعمـل عنـد التشـاجر فيهـا على ما تثبت بـه الحقـوق عنـد الحاكـم ، ولا يجـوز أن يرجـع الى ديـوان السـلطنة ، ولا الى ما يثبت من ذكرها فى الكـتب القـديمة اذا لـم يشـهد بهـا شـهود معدلون »(٨) .

وصـفوة القـول : فديوان المظـالم لـه دور هـام فى مراقبـة مالية الدولـة اذا تـولاه من بيـده السـلطة الفعليـة فى الدولـة من الخلفـاء ونوابهـم .

ولـذا نجـده ينظر فى الأمور المكـملة للسـلطة ، فلـه حـق الفصـل فى كل خصـومة ماليـة تقـع بين الافـراد والسلطـة الحاكمـة ، لوضـع الأمور فى نصـابها وفـق أحكـام ومبـادىء الشريعـة الاسلاميـة الغـراء .

وله حق التفتيـش على ما يحصله العمـال من أموال الرعيـة ومراقبتـه الفعـالة على ماليـة الدولة .

وله حـق نظـر الشـكاوى من كتـاب الدواوين ، خاصـة شـكاوى الموظفين ، كمـا لـه حق رد الأموال المغصـوبة ، وجـرى الاوقاف على شروط واقفيهـا .

ومن هنـا ندرك مبلـغ أهميـة هـذا الديوان واختصـاصـاته فى مراقبـة ماليـة الدولة .

* * *

---

(٨) الاحكام السلطانية : ص ٨٢ ، ٨٣ .

المطلب الثـانى

اختصاصـات ولاية الحسبة فى مراقبة مالية الدولة

عرف الامام الماوردى وظيفة المحتسب بأنها : « أمر بالمعـروف اذا ظهر تركه ، ونهى عن المنكر اذا أظهر فعله · »(٩) ·

وقـد أخـذت ولايـة الحسـبة فى الفكـر الاسـلامى نمـوا وتتطورا حتى أصبحت نظاما فريدا للـرقابة الدينيـة والاجتمـاعية والمـالية والاقتصادية للدولة الاسلامية ·

فقد تولاها رسول الله - ﷺ - بنفسه ، وقلدها غيره ، وقـام بها من بعده الخلفـاء والولاة ، وكان أئمة الصـدر الأول الاسـلامى يباشرونها بانفسهم ، ثم صارت ولاية من ولايات الدولة ، ونظاما من انظمتها جرى عليها الولاة والحكام ·

ولا يعنينا هنا أن نتنـاول كافـة جـوانب نظـام الحسـبة ، بل ما يهمنـا ، هـو ما يتعلق باختصاصاتها فى مراقبة مالية الدولة، وأهمهـا : -

---

(٩) الاحكام السلطانية : ص ٢٤٠ ، ولمزيد من التفصـيل حول ولايـة الحسـبة انظر الكتب التالية : الاحـكام السلطانيـة / للمـاوردى ص ٢٤٠ وما بعـدها وكتاب الحسـبة / لابن تيمية ص ٦ وما بعـدها ، وكـتاب نهـاية الـرتبة فى طلب الحسـبة / للشـيرازى ، وكـتاب معـالم القـربة فى طلـب الحسبة / للقرشى - المعروف بابن الأخـوة ، وكـتاب المقـدمة / لابن خلـدون ج ٢ ص ٥٧٦ وما بعدها ، وكتاب الطـرق الحكمية / لابن القيم الجـوزية ص ٢٤٠ وما بعدها ، وكتاب احيـاء علوم الدين / للامام الغزالى ج ٢ ص ٣٠٢ وما بعدها وكـتاب الحسـبة فى الاسلام / للشيخ ابراهيم الشهاوى ·

١ - مراقبة ايرادات الدولة :

لوالى الحسبة اذا نما الى علمه ، أن هناك قوما يمتنعون عن اخراج نصيب الدولة فى اموالهم ، أو يتهربون من دفعها بأسلوب أو بآخر ، فله أن يأخذها منهم جبرا .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى : « واما الممتنع من اخراج الزكاة .

فان كان من الأموال الظاهرة : فعامل الصدقة ياخذها منه جبرا أخص ، وهو بتعزيره على الغلول ان لم يجد له عذرا أحق .

وأن كان من الأموال الباطنة : فيحتمل أن يكون المحتسب اخص بالانكار عليه من عامل الصدقة ، لأنه لا أعتراض للعامل فى الأموال الباطنة ... » (١٠) .

٢ - مراقبة نفقات الدولة :

لوالى الحسبة أن يعمل على عدم انفاقها الا فى الأبواب المخصصة لها شرعا ، ومن ثم فاختصاصاته تمنع الاسراف والتبذير والبذخ من جانب القائمين على هذه النفقات ، عملا بالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر .

كما أن له الحق فى منع غير المستحق للزكاة من الأموال الباطنة ، التى يختص باخراجها أصحابها بأنفسهم ، لأن هذه الأموال جزء من ايرادات الدولة ، وان اختلفت اليد القائمة على صرفها .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى : « وان راى رجلا يتعرض لمسالة الناس فى طلب الصدقة ، وعلم أنه غنى اما بمال أو عمل ، أنكره عليه وادبه فيه ، وكان المحتسب بانكاره أخص من عامل الصدقة .

---

(١٠) الاحكام السلطانية : ص ٢٤٨ .

ولـو رأى عليه آثـار الغنى ، وهـو يسـال النـاس اعلمـه تحريمها على المستغنى عنها ...

واذا تعـرض للمسـألة ذو جلـد وقـوة على العمـل زجره ، وأمره أن يتعـرض للاحتراف بعمله ، فان أقام على المسـألة عزره حتى يقلـع عنهـا ... »(١١) .

٣ - مراقبـة المرافـق العـامة :

لـوالى الحسـبة حـق مراقبـة المرافـق العـامة للـدولة ، فيعمـل على صيانتهـا وتوفير المال اللازم لهـا من بيت المـال ، والا ألزم القادرين بالانفاق عليها .

وحـول هـذا الاختصـاص يقـول الامام المـاوردى : « فالبـلد الذى تعطـل شربه أو استهدم سـوره ، أم كـان يطـرقه بنـو السـبيل من ذوى الحاجات ، فكفـوا عن معونتهم .

فان كان فى بيت المـال مال ، لم يتوجـه عليهم فيـه ضرر ، أمـر باصـلاح شربهـم وبنـاء سـورهم ، وبمعـونة بنى السـبيل فى الاجتيـاز بهـم ، لانهـا حقـوق تلـزم بيـت المـال دونهـم ، وكذلك لو استهدمت مساجدهم وجوامعهم .

فامـا اذا أعـوز بيـت المـال ، كـان الأمـر ببنـاء سـورهم واصـلاح شربهم وعمـارة مساجدهم وجوامعهم ومراعاة بنى السبيل فيهم متوجهـا الى كافـة ذوى المكنة منهم ، ولا يتعين أحـدهم فى الأمـر بـه .

وان شرع ذوو المكنـة فى عملهـم وفى مراعاة بنى السـبيل ، وباشروا القيـام بـه ، سـقط عن المحتسب حـق الأمـر بـه ، ولـم يلزمهم الاسـتئذان فى مراعاة بنى السـبيل ، ولا فى بنـاء ما كـان

---

(١١) الاحكام السلطانية : ص ٢٤٨ .

مهـدوما . »(١٢) .

وهكـذا نرى ان الامام المـاوردى ، جعـل من اختصـاصـات والى الحسبة فى هذا الاختصاص ، جمع المال فى حالتين : -

الأولى : جمعهـا من أجـل الانفـاق على صـيانة المرافـــق العـامة التى لا غنى للنـاس عنهـــا ، وذلك اذا لم يـكن فى بيت المـال ما يفى بهـذ االغـرض .

الثانية : جمعهـا من اجـل اعانـة بنى الســبيل ، وذلك اذا لم يكن فى بيت المـال ما يكفى لهـذا الغـرض .

وصـفوة القـول : فـــان نظـــام الحسـبة ، هـو أحـد نظـم المراقبة المالية للدولة ، لـه اسـتقلاله فى مبـاشرة أعمـاله الرقابيـة عن بقية أجهـزة الدولـة ، لأنـه أقرة الى الـرقابة على المجتمـع باكمله منهـا الى الرقابة على الولاة والعمـال وأصـحاب السلطان .

فهـو يحمى المجتمـع ماديا وادبيـا واخلاقيـا ، حمـــــاية غـير محـدودة بحـدود ولا مقيـدة بقيـود ، الا حدود الأمن وقيود الـــذوق .

وأهم سـمات والى الحسـبة فى مراقبتـه لمـــالية الدولة ، أن أن يحـكم فيمـا لا يتوقف على دعـوى من مـدع ، لأن ما لا تتـم مصلحـــة الأمــــة الا بـــه ، فيجب الا يتوقف على مـدع ومدعى عليـه ، بل لـه أن يحكـم فيـــه بالامـارات والعـلاقات الظاهـرة والقـرائن البينـة .

هذا ولوالى الحسبة فى مراقبة مالية الدولة طريقتان :

الأولى : تقـوم على المحبـة والعـدل ، دون القسوة والقوة ،

---

(١٢) الاحكام السلطانية : ص ٢٤٥ .

وذلك من اجـل الرغبـــة فى الخـــير والنفـور من الشر ، ليؤدى كل فـرد ما يجب عليـه طبقـا لاحــكام الشرع ، ووصـــولا الى مجتمـع التكافـل الاجتتمـاعى والرفاهية الاقتصادية .

الثانية : تقـوم على القـــوة والحـزم والعقـــاب ، عندما يضـعف الوازع الدينى لـدى بعض الافـراد .

ولهذا فان مراقبـة والى الحسـبة لمـالية الدولة من أهم طـرق الكشف عن المتلاعبين العابثين بأموال الدولة ، وبمصالح الأمة .

ولذا نوصى أن يوجد والى الحسـبة لمراقبـة ماليـة الدولـة ، ويكـون بمثابة رقيب تقـوم مراقبتـه على الدقة ، والحـزم والعقاب لـكل من تسـول له نفسـه فى العبث بأموال ومقدرات المصـــالح العـامة للـدولة ، خاصـة وأننـا اليـوم فقـدنا المراقبـة الذاتيـة ، بفقـدان الوازع الدينى .

* * *

« تعقيـــب »

« حول المراقبة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى »

ان المراقبـة المالية للدولة فى الفـكر الاسـلامى ، بأنواعهـا المختلفـة وأسـاليبها المتباينـة ، كان لهـا أكبر الأثر فى اسـتتباب احـوال المسـلمين بمـا يتفق والصـالح العـام .

فلقـد بلـغ حـرص المسـلمين على الالتزام بأن الفـرد لا يأتى فعـلا يشـك فى صحتـه أو يرتاب فى حكمـه ، ولا يخشى فى ذلك الا الله سبحانه وتعالى الذى يعلم السر وما تخفى الصدور .

وقـد تنـاول الفـكر المـالى الاسـلامى أنـواع المراقبـة المـالية من مراقبة ذاتية ، وشـعبية ، وتنفيـذية ، وأجهـزة اداريـة (ديوان المظـالم وولاية الحسـبة) متخصصـة فى المراقبة المالية ، وكشـف البحث عن مجموعـة من النتـائج والملاحظـات التى لهـا أهميـة كبيرة بالنسـبة لمراقبـة ماليـة الدولة أهمها : ـ

ـ ان الفكـر المـالى الاسـلامى ، عرف المـراقبة المـالية منـذ نشـأته ، وأحاط بكـلياتها ومظاهرهـا فى شـمول وفاعليـة ، لـم تصل اليها أنظمة المراقبة الوضعية القديمة أو المعاصرة .

وهـو الأمـر الـذى ينفـرد بـه ذاتيـة الفكـر الاسـلامى وجوانبـه الروحيـة السـامية التى يمتـد أثرها الى بنيـان الفـرد المسـلم والمجتمـع الاسـلامى .

ـ ان المراقبـة الماليـة فى الفكر الاسلامى ، تتميز بالمرونـة والقـدرة على الاستجـابة السريعـة والملاءمة لـكل ما قـد يحـدث من متغيرات فى مجال النظم المـالية للدولة عبر التاريخ .

فهى قادرة على مواجهة جميع المتغيرات التى تطرأ على نظم الدولة المالية فى كل عصر ومكان الى أن يرث الله الأرض ومن عليها .

- ان فاعلية المراقبة المالية فى الفكر المالى الاسلامى ، تحقق النتائج والأهداف المنشودة من وراء أعمالها ، لأنها تتميز بالقيم والاخلاقيات والسمو والروحانية وسيطرة الوازع الدينى .

بخلاف تدنى هذه الفاعلية فى الأنظمة الوضعية المعاصرة ، لفقدان الرقابة الذاتية ، التى ينظر اليها الفكر المالى الاسلامى على أنها خط الدفاع الأول فى مواجهة الانحراف الادارى بشتى صوره ومظاهره .

- ينفرد الفكر المالى الاسلامى ، فى مراقبته لمالية الدولة ، بملامح ومعالم خاصة متكاملة ، ومتميزة عن سائر أنظمة المراقبة المالية المعاصرة .

سواء فيما يتعلق بأساسها أو بطبيعتها أو بوسائل تحريكها ، وبما يضيفه الفكر الاسلامى من أبعاد جوهرية فى تكريس الاحاطة والشمول والفاعلية فى نظم المراقبة المالية للدولة ، خاصة مراقبة الدواوين للولاة والعمال ورصد تصرفاتهم ، وتحريك الرقابة تجاه الاخطاء التى يرتكبونها فى أعمالهم ، ليكشف عن مدى الأصالة والعلمية ، التى لا يمكن أن تتوافر بطبيعة الحل لأنظمة المراقبة فى المفهوم المعاصر .

وصفوة القول : فان الباحث المحايد والمنصف ، لا يسعه ازاء هذه الحقائق ، سوى الاعتراف بأن المفهوم المعاصر فى تطبيقاته لمراقبة مالية الدولة مستمدة من المبادىء والأصول

العلميــة التى قامت عليهــا تطبيقــات المراقبــة المالية فى الفــــكر الاســــــلامى ٠

واذا كان ذلك ينصرف فقط على مجــال الرقابة الشـــــعبية والتنفيــذية ، فــانه لا ينصرف الى المراقبــة الذاتيــة التى فقــدت اهميتهــا فى الانظمــة الوضعيــة المــادية المعاصرة ٠

* * *

الفصل الثانى

« محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهم »

تمهيـــد :-

ان الهدف من مراقبة مالية الدولة فى الفكر المالى الاسلامى ، ينصب على سلامة استخدام أموال الدولة فى الأغراض التى خصصت لها ، وعدم تعرضها للاهمال أو الاسراف أو السرقة أو الاختلاس .

وأن المنصرف منها قد تم وفق القوانين واللوائح السارية ، والنظم الموضوعة لهذا الغرض ، وأن الايرادات قد تم تحصيلها وفق الحقوق المشروعة والقرارات والأوامر المعمول بها ، وانها وردت الى بيت المال (الخزانة العامة) فى المواعيد المحددة بدون زيادة أو عجز .

وكانت الدواوين المتخصصة ، والتى تتمتع باستقلال ذاتى - مثل ديوان المظالم وولاية الحسبة وديوان الأزمة - ودواوين الأموال الأخرى ، تقوم بمراجعة النفقات والايرادات ، من حيث صحة مستنداتها واستيفاء التوقيعات والتاكد من صحتها بكافة طرق الاثبات .

كما كانت تتصفح سجلات الايرادات المختلفة ، للتاكد من سلامتها ومطابقتها للقوانين العادلة ، وعدم وجود نقص أو خلل بها .

وكان من اختصاص هذه الدواوين ، مراجعة حسابات العمال المتولين التحصيل والانفاق فى جميع أقاليم الدولة وولاياتها ، وذلك لحفظ حقوق الدولة ، وحقوق الرعية طبقا

لأحكام الشريعة الاسلامية والتعليمات - والاوامر الصادرة من ولى الأمر ٠

هذا فضلا عما كان يقوم به الرسول - ﷺ - والخلفاء العادلون من رقابة ، للحرص على عدم التسيب فى الانفاق العام وعلى ضبط تحصيل ايرادات الدولة كاملة ، محاسبين اشد الحساب للقائمين بادارة مالية الدولة ، مع توقيع العقوبات الرادعة للمخالفين والمنحرفين منهم ، حماية لأموال الدولة من الضياع والهلاك ٠

وسنتناول هذا الفصل فى مبحثين : -

الأول : محاسبة القائمين على مالية **الدولة** ٠

الثانى : عقوبات المخالفين لمالية الدولة ٠

* * *

المبحث الأول

« محاسبة القائمين على مالية الدولة »

تهدف المحاسبة فى الفكر المالى الاسلامى ، الى تنظيم محاسبة الحقوق والالتزامات والتوازن بينهما ، وتسجيلها وتحرير المستندات الخاصة بها مهما كانت صغيرة ، من أجل احقاق الحقوق ، ورفع الكفاءات وترشيد القرارات ، تنفيذا لأحكام الله تعالى من أوامر ونواهى .

وتستلزم طبيعة المحاسبة ضرورة متابعة القائمين على مالية الدولة فى أعمالهم ، ثم تقويمها على فترات زمنية معينة ، يمكن فى نهاية كل منها تحديد مدى ما حققوه من عمل ، ومدى ما حققوه من نتائج ، ، ومدى مطابقة هذه النتائج بما هو مطلوب منهم ، وعلى هذا الأساس يمكن مكافاة من أحسن ، وعقاب من أساء .

وحتى تكون المحاسبة على أساس سليم ، ينبغى ان تحصى أعمال كل عامل ، وأن تسجل أعماله عليه ، ليمكن الحكم عليه حكما صحيحا ، وكشف نواحى النبوغ والأمانة ، أو القصور والخيانة .

- محاسبة رسول الله - صلى الله عليه وسلم - للقائمين على مالية الدولة :

حدد رسول الله - ﷺ - سمات هامة فى محاسبته للقائمين على مالية الدولة ، فشجع الأمناء منهم ، ووصفهم بأنهم من المتصدقين .

فعن أبى موسى الأشعرى - رضى الله عنه - قال - قال رسول الله - ﷺ - : « ان الخازن المسلم الأمين الذى يعطى ما امر به كاملا موفرا طيبة نفسه ، حتى يدفعه الى الذى امر له به ، أحد المتصدقين »(١) .

وبالعكس ، فكل من قصر أو تسبب فى عنت المستحقين ، أو نقص شيئا من حقوقهم ، فانه يكون مأزورا ومعاقبا من الله تعالى .

فعن خولة الانصارية - رضى الله عنها - قالت سمعت النبى - ﷺ - يقول : « ان رجالا يتخوضون (أى يتصرفون) فى مال الله بغير حق ، فلهم النار يوم القيامة »(٢) .

وعن بريدة الأسلمى - رضى الله عنه - عن النبى - ﷺ - قال : « من استعملناه على عمل فرزقناه رزقا ، فما أخذ بعد فهو غلول . »(٣) .

وحين استعمل رسول الله - ﷺ - رجلا من بنى الأزد - يقال له : (ابن اللتيبة) ، على صدقات بنى سليم ، فجاء الرجل الى رسول الله - ﷺ - يقول : هذا لكم ، وهذا أهدى الى .

فقام رسول الله - ﷺ - فحمد الله وأثنى عليه ، ثم قال : ما بال العامل نبعثه ، فيقول : هذا لكم وهذا أهدى الى ؟ أفلا جلس فى بيت أبيه وبيت أمه ، فينظر ، هل يهدى اليه

---

(١) انظر : المنتخب من السنة - المجلد الثانى - ص ١٠٠٠ - اصدار المجلس الأعلى للشئون الاسلامية - وزارة الاوقاف - جمهورية مصر العربية .

(٢) أخرجه البخارى جـ ٥ ص ٣١٢ .

(٣) انظر : المنتخب من السنة - المجلد الثانى - ص ١٠٠٢ ، الأموال لابى عبيد ص ٣٧٧ وما بعدها ، والطبقات الكبرى / لابن سعد الواقدى جـ ٧ ص ١٧٦ .

أم لا ٠ ؟ والذى نفس محمد بيده لا يأتى أحد منهم بشىء الا جاء به على رقبته يوم القيامة ، ان كان بعيرا له رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاة تيعر (أى تصيح) ، ثم رفع يديه ، حتى رأينا عفرة ابطيه ، ثم قال : « اللهم هل بلغت ، اللهم هل بلغت ٠؟ »(٤) ٠

– محاسبة الخلفاء – رضى الله عنهم – للقائمين على مالية الدولة :

وعلى نهج رسول الله – ﷺ – فى محاسبته للقائمين على مالية الدولة ، سار الخلفاء والأمراء والولاة فى محاسبة موظفى مالية الدولة ٠

فهذا أبو بكر الصديق – رضى الله عنه – يضع نواة نظام محاسبة الولاة عندما قدم معاذ بن جبل أمير اليمن على المدينة ، بعد وفاة رسول الله – ﷺ – فقال له : ارفع حسابك ، فقال معاذ: احسابان ؟ حساب من الله ، وحساب منكم ٠؟ لا والله لا الى لكم عملا أبدا (٥) ٠

وهاهو عمر بن الخطاب – رضى الله عنه – يضع نظاما دقيقا لمحاسبة القائمين على مالية الدولة ، ويحدثنا التاريخ بالعديد من الحوادث التى حاسب فيها الولاة والعمال ، وكان بينهم أبو هريرة الصحابى الجليل عاملة على البحرين وعمرو بن العاص عامله على مصر ، وخالد بن الوليد عامله على الشام ، والنعمان بن عدى عامله على ميسان ، ونافع بن عمرو الخزاعى عامله على مكة وغير هؤلاء من عمال الاقاليم(٦) ، حيث كان

---

(٤) انظر : الأموال / لابى عبيد ص ٣٧٧ ، والخراج / لابى يوسف ص ٨٢ ، وصحيح البخارى ج ٩ ص ٣٦ ، وصحيح مسلم – ج ٤ ص ٤٩٧ ٠

(٥) عيون الاخبار / لابن قتيبة الدينورى ج ١ ص ٦٠ ٠

(٦) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١١٣ وما بعدها ٠

يقوم باحصاء دقيق لثروة الولاة قبل توليهم لأعمالهم ، ثم يلزمهم بالمحاسبة عند الاعتزال .

وكان - رضى الله عنه - يقاسم عماله فيما زاد على أموالهم الخاصة عند توليهم شئون مالية الدولة ، والتى لا يسمح رواتبهم وأعطياتهم بتكوينها فى فترة توليهم اعمالهم ، كما كان يأمر عماله وولاته عند القدوم على المدينة ، بأن يدخلوا نهارا ، ولا يدخلوا ليلا ، كى لا يحجبون شيئا من الأموال(٧) .

وهكذا استمر الخلفاء والولاة فى محاسبة القائمين على مالية الدولة وأنشاء الدواوين المتخصصة فى مراقبة المسجلات المالية للدولة ، فى ضوء القوانين العادلة ، من غير زيادة على الرعية ، أو نقص لحق بيت المال ، ولا يخرج من أموال الدولة الا ما علم صحته ، مع لزوم رفع الحساب فى كل وقت حين .

وحول اختلاف حكم المحاسبة ، باختلاف ما يقوم به العمال من أعمال ، يقول الامام الماوردى : « فان كانوا من عمال الخراج ، لزمهم رفع الحساب ، ووجب على كاتب الديوان محاسبتهم على صحة ما رفعوه .

وان كانوا من عمال العشر ، لم يلزمهم - على مذهب الشافعى - رفع الحساب ، ولم يجب على كاتب الديوان محاسبتهم عليه ، لأن العشر عنده صدقة ، لا يقف مصرفها على اجتهاد الولاة ، ولو تفرد اهلها بمصرفها اجزأت .

ويلزمهم على - مذهب ابى حنيفة - رفع الحساب ، ويجب على كاتب الديوان محاسبتهم عليه ، لأن مصرف الخراج والعشر عنده مشترك .

---

(٧) تاريخ عمر بن الخطاب / لابن الجوزى ص ١٢٢ .

- واذا حوسب من وجبت عليه محاسبته من العمال ، نظر .

فان لم يقــع بين العــامل وكاتب الديـــوان خلف ، كان كاتب الديوان مصدقا فى بقايا الحساب .

فــان اســتراب ولى الأمر ، كلفــه احضــار شواهده ، فـــان زالت الريبــة عند ســقط اليمين فيــه ، وان لــم تزل الريبــة وأراد ولى الأمر الاحـــلاف على ذلك أحلف العــامل دون كاتب الديوان ، لأن المطالبة متوجهة على العامل دون الكاتب .

- وان اختلفا (العامل وكاتب الديوان) فى الحساب نظر .

فــان كـــان اختــلافهما فى دخــل ، فالقـــول فيـــه قـــول العامل ، لأنه منكر .

وان كان اختلافهما فى خرج ، فالقــول فيه قــول الكــاتب ، لأنــه منكــر .

وان كان اختلافهما فى مســاحة تمكــن اعادتهــا ، أعتبــرت بعــد الاختــلاف وعمــل على ما يخرج بــه صحيح الاعتبار .

وان لــم يمكــن اعادتهــا ، احلــف عليهـــا رب المـــال دون الماســح . »(٨) .

وهكــذا نجد الامام المــاوردى جعــل من اختصــاصــات ديوان المكاتبات - (السلطنة) - مراقبـــة الســجلات الماليـــة للدولة ، للتأكد من أن عمــال الدولة يقومون بتحصــيل الايرادات وتوريدهــا لبيت المــال ، واعطاء الحقوق الى أصحابها وفــق القوانين العادلة ، والقواعــد المعمول بهـــا .

* * *

(٨) الاحكام السلطانية : ص ٢١٧ ، ٢١٨ .

المبحث الثانى

العقوبات الخاصة بمخالفات مالية الدولة

يرى الفكر المالى الاسلامى ، أن المراقبة المالية للدولة ، لا تكون ذات فاعلية الا اذا صحبها عقوبات وجزاءات كفيلة بردع من تسول له نفسه ارتكاب مخالفات لمالية الدولة التى اسفرت عنها المراقبة والمحاسبة الدقيقة .

وفى الفكر الاسلامى ، توجد عقوبتان : عقوبة أخروية متروك أمرها لله عز وجل ، وعقوبة دنيوية يقوم ولى الأمر بتنفيذها وفق أحكام الشرع .

والجرائم التى نص عليها الشارع الحكيم وبين عقوبتها ، وهى ما تسمى (بالحدود والقصاص والديات) - كجريمة السرقة والزنا وشرب الخمر والقتل العمد وشبهه والقتل الخطأ والقذف وغير ذلك .

وهناك جرائم لم يرد بشأنها نص فى كتاب الله عز وجل ، ولا فى سنة رسول الله - ﷺ - لتولدها عن التقاليد والعادات واختلاف الأزمنة وتعدد الأماكن ، وهى ما يطلق عليها عقوبة تعزيرية (أى التأديب) .

وحول هذه العقوبة التعزيرية يقول الامام الماوردى : والتعزير تأديب على ذنوب لم تشرع فيها الحدود ، ويختلف حكمه باختلاف حاله وحال فاعله .

فيوافق الحدود من وجه ، وهو أنه - تاديب استصلاح وزجر يختلف بحسب اختلاف الذنب .

ويخـالف الحـدود من ثلاثة اوجـه : ـ

أحدها : أن تاديب ذى الهيبـة من أهـل الصـيانة ، اخـف من تاديب أهل البـذاء والسفاهة ...

الثـانى : ان الحـد وان لم يجـز العفـو عنـه ، ولا الشـفاعة فيـه ، فيجـوز فى التعزير العفـو عنـه وتسـوغ الشفاعة فيـه .

الثالث : أن الحـد وان كان ما حدث عنـه من التلف هـدر ، فان التعزير يوجب ضـمان ما حـدث عنـه من التلف ..»(١) .

وهـذا النـوع من العقوبات (التعزير) ، منـه ما هو متصل بالمخالفات المـالية للدولة ايرادا وانفـاقا ، ومنـه ما هـو متصـل بالمخالفات التى تمس امن المجتمع واسـتقراره .

ولذا فقد اعطى الفـكر الاسـلامى ، للقـاضى سلطة تقديـر الفعـل المخـالف للصـالح العـام . ومـدى اثـره على الأفـراد والمجتمـع ، فله أن يقضى بالعقوبة التى تتناسب مـع هـذا الفعـل أو ذاك .

وحـول هـذا المعنى يقـول : ابن تيميـة : « المعاصى التى ليس لها حد مقدر ولا كفارة ، كالذى ياكل مالا يحل ...

أو يخون أمانته ، كولاة أموال بيت المـال ...

فهـؤلاء يعاقبـون تعزيرا وتنكيلا وتاديبا ، بقـدر ما يـراه الوالى على حسب كثرة الذنب فى الناس وقلته .. »(٢) .

---

(١) الاحكام السلطانية : ص ٢٣٧ ، ٢٣٨ .

(٢) السياسة الشرعية : ص ١١٩ ، ١٢٠ .

هـذا وقـد سلك الفـكر المـالى الاسـلامى فى العقوبات الخاصـة بمخالفـات ماليـة الدولة ، طرقـا شتى ، أهمهـا العقوبات التعزيرية التى تشـمل الزجـر بالـكلام ثم الحبـس أو النفى أو الضرب حسب نـوع المخالفـة(٣) ٠

ومنهـا أيضـا العـزل من الوظيفـة ، ومصـادرة الأموال المغصـوبة لصـالح بيت المـال (الخزانة العـامة) ، أوردهـا لأصحابهـا من الأفراد ، أو مشاطـرة الولاة أموالهم لصـالح بيت المـال ، الى غير ذلك من العقوبات التعزيرية ٠

عقوبة الممتنعين عن أداء ايرادات الدولة :

● وحـول مانعى الـزكاة ، يقـول أبو يوسـف : « لا يحـل لرجـل يـؤمن بالله واليـوم الاخـر ، منـع الصـدقة ، ولا اخراجها من ملكـه الى ملك جماعة غيره ليفرقها بذلـك ، فتبطـل الصـدقة عنها وبذلك يصـير لـكل واحـد منهم من الابـل والبقر والغنـم ما لا يجب فيـه الصـدقة ، ولا يحتـال فى ابطال الصدقة بوجـه ولا سـبب ٠

بلغنـا عن عبد الله بن مسـعود ـ رضى الله عنه ـ أنه قال : « ما مانـع الزكاة بمسـلم ، ومن لم يؤدهـا فلا صلاة له » ٠

وأبـو بكر ـ رضى الله عنـه ـ يقـول : « لو منعونى عقـالا مما أعطـوه لرسـول الله ـ ﷺ لجاهدتهم » وذلك حين منعـوه الصـدقة ورأى قتالهم ٠٠٠ »(٤) ٠

● وحول الممتنعين عن أداء الجـزية ، يقـول أبو يوسـف : « لا يضرب أحـد من أهـل الذمة فى اسـتيدائهم الجزية ، ولا يقاموا فى الشمس ولا غيرها ٠ ولا يحمـل عليهـم فى ابدانهـم شىء من

---

(٣) انظر : الاحكام السلطانية / للامام الماوردى : ص ٢٣٦ ٠

(٤) الخـراج : ص ٨٠ ٠

المكـاره ، ولكـن يرفق بهـم ويحبسـون حتى يؤدوا مـا عليهـم ، ولا يخرجـون من الحبس حتى تسـتوفى منهم الجزية .. »(٥) .

● وبالنسبة لعقوبة الممتنعين عن اداء الخـــراج ، فانهـم يجبرون على أدائه ، لأنه حق لبيت المـال ، فاذا أصروا على عـدم الأداء اجلوا عن أرض الخـراج .

● وبخصوص الممتنعين عن اداء العشور ، عنـد دخـــول الدولة ، صـودر من بضائعهم ما يوازى قيمة العشور .

عقوبة الولاة المخـالفين لماليـة الدولة :

تنوعت العقوبات والجزاءات فى الفـكر المـالى الاسـلامى ، للقـائمين على ماليـة الدولة ، عنـد ارتكابهم جـرائم تمس ايرادات أو نفقـات الدولة . واهمهـا : ـ

● **عقوبة العزل من الوظيفة واسبابها :**

وحول هذه العقوبة ، يقول الامام الماوردى : « ان من عثر منه على شىء من هذا الباب (أخذ أموال الدولة بغير حق) ـ عـزله واستبدل به ، بعد تبين الحق من أمره ، من غير عجلة أو غلظة ، وعاقبه عقوبة تحتملها صورة حاله ومبلغ جنايته ، واسترد منـه ما أخذ من ظلم ، وردّه على صاحبه ، فان مضض العدل على الظالم أبلغ وأشـد من مضض الجور على المظلوم » (٦) ...

وحول اسباب العزل من الوظيفة التى يتولاهـا القائمون على مالية الدولة بسبب الخيانة ، يقول الامام الماوردى : « أن يكون سببه خيانة ظهرت منه ، فالعزل من حقوق السياسة ، مع استرجاع الخيانة

---

(٥) الخـراج : ص ١٢٣ .

(٦) نصيحة الملوك : ص ١٨٩ ، ١٩٠ .

والمقابلة عليها بالزواجر المقومة ، ولا يؤخذ فيها بالظنون والتهـم ، فقد قيل : (من يخن يهن) » (٧) .

● **عقوبة رد الأموال المغصـوبة :**

وحول رد الأموال المغصوبة بغير حق ، يشير الامام الماوردى الى استخراجها منهم وتعزيرهم على ذلك تأديبا لهم ، وذلك بعد اقامة الحجة عليهم ، فيقول : « فان ظهر منهم على مال قد احتجنوه ، وحق قد خانوه طالبهم به (الامام) مطالبة المدين المنصف ، واستوفاه منهم استيفاء المحق المسعف ، بعد اقامة حججه ، واظهار شواهده .

ولا يستغنى بالقدرة على اظهار الحجة ، ليكون معذورا وهـم مذمومين ، ومنصفا وهم خائنين .

فاذا استوفى حقه ، واسترجع ماله ، كان من وراء تأديبهم تقويما لهم واستصلاحا لغيرهم .

وعلى حسب اقدارهم يكون التقويم ... » (٨) .

● **عقوبة شطر اموال الولاة عند زيادتها بدون وجه حق :**

أقر الفكر المالى الاسلامى عقوبة التعزير بالمال ، فأمر بمصادرة أو مشاطرة اموال الولاة التى حصلوا عليها اثناء توليهم لوظائفهم بدون وجه حق .

فقد كان عمر رضى الله عنه - يكتب اموال عماله اذا ولاهم ، ثم يقاسمهم مازاد على ذلك ، وربما أخذه منهم .

وقد روى أن عمر - رضى الله عنه - مر ببناء يبنى بحجارة وجص فقال : لمن هذا ؟ فذكروا عاملا له على البحرين ، فقال : أبت

---

(٧) قوانين الوزارة : ص ١١٩ .

(٨) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٢٤٥ .

الدراهم الا ّ ان تخرج أعناقها ، وشاطره ماله (٩) .

وممن شاطرهم عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - أموالهم ، من عماله وولاته ، فاتح مصر وعامله عليها عمرو بن العـاص ، وفاتح الشام وعامله عليها خالد بن الوليد ، وفاتح العراق وعامله على الكوفة سعد بن أبى وقاص وهؤلاء الثلاثة ممن يفتخر بهم الاسلام .

وممن شاطرهم عمـر بن الخطاب - رضى الله عنـه - ايضا - النعمان بن عدى عامله على ميسان ، ونافع بن عمرو الخزاعى عامله على مكة ، ويعلى بن منبه عامله على اليمن ، والصحابى الجليـل أبو هريرة عامله على البحرين (١٠) .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، قـد وضـع أنواعـا من العقوبات الخاصة بمخالفات مالية الدولة ، منها العزل من الوظيفة ، ومصادر الأموال المأخوذة بغير حق لصالح بيت المال ، ومشاطر أموال الولاة عند زيادتها أثناء العمل دون وجه حق ، ورد الأموال المغصوبة لأصحابها ، سواء فى ذلك لبيت المال ، أو لأربابها .

ولنا أن نتساءل ؟ ماذا يكون الحال لو طبقت دول العـالم اليوم هذا النظام ؟ .

والى اى حد يصل بنا الى الهدف المنشود . ؟ فلا يؤخذ المـال الا ّ من حقه ، ولا ينفق الا ّ فى حقه ، ويمنع من الباطل . ؟

واذا كان الفكر الوضعى ، وما يوقعه من عقوبات - كالانذار أو تأجيل موعد استحقاق العلاوة ، أو الحرمان من العلاوة ، أو الخصم

---

(٩) أنظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٢ نقلا من كتاب عيون الأخبار / لابن قتيبة .

(١٠) أنظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٢، ١٢٣ ، نقلا من كتاب طبقات ابن سـعد .

من الراتب لمدة لا تتجاوز شهرين ، أو الوقف بدون مرتب مدة لا تجاوز بضعة أشهر ، أو خفض المرتب ، أو خفض الدرجة ، وأخيرا ونادرا العزل من الوظيفة .

فان الفكر المالى الاسلامى ، عزل من الوظيفة ، وقاسم شطر مال الولاة ومصادرته فى بعض الأحوال لصالح بيت مال المسلمين ، فضلا عن ذلك رد الأموال المغصوبة لأصحابها ، سواء فى ذلك الدولة او أرباب الأموال .

ولكن شتان ، فلو اننا عزلنا وقاسمنا وصادرنا ورددنا الأموال المغصوبة لأصحابها ، لكان الحال غير الحال .. !!

تعقيب

(حول محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهم)

هكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، أمر الحكام بمتابعة الولاة ومراقبتهم فى أعمالهم ، والكشف عن أحوالهم ، ومحاسبتهم على تصرفاتهم ، وتوقيع العقوبات والجزاءات لكل من تسول له نفسه بأخذ أموال الدولة بدون وجه حق .

فقد كان - ﷺ - يستوفى الحساب على العمال ويحاسبهم على الايرادات والمصروفات ، ويمنع الهدايا التى تقدم للولاة ويصادرها ، ليردها الى أهلها ان علمهم ، والا ّ أبقاها فى بيت المال لاستخدامها فى دفع الغوائل عن المسلمين وفى الجهاد فى سبيل الله (١) .

وقد اختط الخلفاء والحكام من بعده - ﷺ - عدة وسائل واجراءات تستهدف الحساب مع الولاة والعمال ، فكانوا اذا استعملوا عاملا ، أحصى ماله عند تعيينه ويقاسموه أمواله التى جمعها لنفسه ، اذا تبين أن راتبه لا يسمح بتوفيرها ويردونها الى أصحابها ، والا ّ وضعت فى بيت مال المسلمين ، ومع توقيع العقوبات الرادعة ، للحافظة على مالية الدولة .

وهكذا استمر حكام الدولة ، ومعاونوهم من الرؤساء الاداريين الماليين بداومة النظر فى تصرفات وأعمال مرؤوسيهم ، ويقومون بتعديلها أو الغائها اذا ما خالفت أحكام الشرع ، أو تنافت مع مبادىء العدالة والحق ، وذلك من تلقاء أنفسهم بدون توقف على تظلم من أحد ، مما يدل على أن هذا النظام فريد فى تاريخ البشرية ، لم يسبق له مثيل من النظم الوضعية .

---

(١) انظر : ولاية المظالم / للشيخ محمد أبو زهرة ص ٣٥٩ ، ٣٦٠ بحث مقدمة الى الحلقة الدراسية الأولى للقانون والعلوم السياسية - مصر عام ١٩٦١م.

خاتمة

وبعد فتلك هى الادارة المالية للدولة ، فى الفكر المالى الاسلامى، عرضناها من خلال ثلاثة أبواب حاولنا فى :

أولها : بيان سياسة وطرق وشروط تعيين القائمين على ادارة مالية الدولة ، واختصاصاتهم نحو الايرادات والنفقات العامة ،

وفى الثانى : وقفنا على حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة ،

وفى الثالث : تناولنا أنواع مراقبة الدولة من ذاتية وشعبية وتنفيذية وأجهزة ادارية ، وكيفية محاسبة القائمين على مالية الدولة وتوقيع العقوبات على المخالفين منهم ،

وقد كشفت الدراسة عن مجموعة من النتائج لها اهمية بالنسبة لممارسة ادارة مالية الدولة ، يمكن الاشارة اليها بايجاز :

- ترسيخ الأصول العلمية لادارة مالية الدولة ، على أساس من الايمان والعلم الواعى ، وربط هذه الادارة بالعقيدة لضمان سلامة وفاعلية التطبيق ، وهذا أمر تفتقر اليه نظريات الادارة فى عالمنا المعاصر ، الذى انعدمت فيه الرقابة الذاتية النابعة من العقيدة الراسخة ، وبهذا فان الفكر الاسلامى لادارة مالية الدولة فكر متكامل عملى ، صالح للتطبيق فى كل زمان ومكان ،

- تتميز ادارة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى بالمرونة والقدرة والاستجابة السريعة الملائمة لكل ما قد يحدث من تغيرات فى مجال الادارة المالية المتجددة عبر تاريخ الحضارة الاسلامية ، وسيظل هذا التنظيم مع المرونة التى تتوافر له ، واستمرار

الاجتهاد والاستنباط . والاتصال بين الفكر والتطبيق قادرا على مواجهة كافة المتغيرات التى تطرأ على أوضاع الادارة المالية فى كل العصور . الى أن يرث الله الأرض ومن عليها .

- ان فاعلية الادارة المالية فى تحقيق النتائج والأهداف المنشودة من وراء أعمالها . تتوقف على طبيعة القيم والأخلاقيات السائدة فى المجتمع الذى يجرى أعمالها فيه . فتزداد هذه الفاعلية كلما تميزت القيم والأخلاقيات السائدة فى المجتمع بالسمو الروحى والوازع الدينى ، وتتقلص هذه الفاعلية كلما تدنت القيم والأخلاقيات السائدة فى المجتمع ، او اتسمت بالتردى الى مهاوى المادية .

ولعل خير دليل على ذلك هو ما تعانيه الآن تلك الأنظمة الوضعية المادية المعاصرة .

- حرص الفكر المالى الاسلامى كل الحرص على اختيار العاملين فى مجال الادارة المالية للدولة مع توجيههم وتحصينهم وتوفير الحياة الكريمة لهم بفرض العطاء المناسب لظروفهم مشترطا فى اختيارهم كفايات أهمها : -

- الكفاية الأخلاقية : -

التى تتوفر بالأمانة والعدل والدين والاخلاص والصلاح والعفة.

- الكفاية العلمية : -

التى تتم بالدراسة والدراية التامة لما تتطلبه الادارة المالية للدولة ، من الأمور المالية والقدرات الشخصية نحو التصرفات بذكاء وفطنة أثناء العمل .

- الكفاية المحاسبية : -

التى تتوفر بمعرفة تقديرات الموارد المالية للدولة وكيفية تقدير استخداماتها .

- **الكـفاية الادارية : -**

وهى الخبرة بالأسـاليب الادارية المختلفة والمتطـورة بتطـور الظروف والملابسـات .

ان الباحث المتمعن لتطبيقات الادارة المالية للدولة فى الفكـر الاسلامى والوقوف على خطته فى معالجته لكافة الأمور الرئيسية لها. سواء بالنسـبة لمعالجته للمراقبـة الذاتية كـخط دفاع أول . أو ضـد الانحراف الادارى بشتى صوره وأشكاله ومظاهره ، أو سواء بالنسـبة لمعالجته للمراقبة التنفيذية من خلال الخطة المحكمة الحلقات لتحقيق الأهداف المنشودة من وراء أعمالها بدءا من القواعد التى وضـعها لاختيـار العمـال . مـرورا بقـواعد الاشراف عليهـم ، وارشـادهم وتوجيههم فى أعمالهم ، وانتهاء بقواعد مراقبتهم ومحاسبتهم ، أو سواء بالنسبة لمعالجته لعمل مراقبة الأجهزة الادارية (الدواوين) المتخصصة فى الرقابة المالية وعملها فى مراقبة الولاة والعمال ورصـد تصرفاتهم ، وأخطائهم التى يرتكبونها أثناء عملهم .

يكشـف بنفسـه عن مـدى الأصـالة الفكـرية والعلميـــة التى توافرت فى تنظيم الادارة المالية فى الفكر الاسلامى . والتى لا تقـل بحال عما يتوافر لتطبيقات هذه الادارة فى المفهوم المعـاصر ، ان لم يكن يزيد - وهذا بالتاكيد - لأن الفكر الاسلامى . هو جزء من التشريع الذى وضعه الحق تبارك وتعالى : -

« قد جاءكم من الله نور وكتاب مبين . يهدى به الله من اتبـع رضوانه سبل السلام ويخرجهم من الظلمات الى النور باذنه ويهديهم الى صراط مسـتقيم » (١) .

وبهذا فانى اقدم هذا الكتاب الى كافة المهتمين بالفكر الاسلامى عامة ، والى المهتمين بالادارة المالية للدولة فى شتى شعوب العـالم وحكوماته الحاضرة . لتراجع موقفها من سياساتها ونظمها وقوانينها

---

(١) سورة المـائدة : ١٥ ، ١٦ .

المالية فى ضوء أحكام الشريعة الاسلامية ولتكون عونا لها على ازالة التناقض القائم فى نظمها المـالية .

والله أسأل أن يكون عملى هذا خالصا لوجهه الكـريم . وأن يوفق ولاة الأمر فى العالم الاسلامى للاستعانة بالفكـر الاسـلامى فى كافة مجالات الحياة خاصة المالية والاقتصـادية ، وتلك خطـوة على الطريق الصحيح للتنمية ، والتغليب على جميع مشاكلنا . وليكـن شـعارنا دائما العمل بقوله تعالى : ـ

« وأن هذا صراطى مستقيما فاتبعوه ولا تتبعوا السبل فتفرق بكم عن سبيله ذلكم وصاكم به لعلكم تتقون » (١) .

والله من وراء القصد ،

المـــــــؤلف
ابو احمد شوقى بن عبده بن البسطويسى بن الساهى

القاهرة / مدينة نصر

فى ١ شوال سنة ١٤١١ هـ
١٦ أبريـــــل ١٩٩١ م

---

(١) سورة الأنعام / ١٥٣ .

« فهرســـت أهـم مراجـع الكـتاب »

أولا : ـ القرآن الكـريم وتفاسـيره :

ـ القـرآن الكـريم :

ـ احكـام القـرآن :

(الجصاص) أبو بكـر أحمد بن على الـرازى الجصـاص ت (٣٧٠) هـ .

ـ النكـت والعيون (تفسير المـاوردى) :
(المـاوردى) أبو الحسن على بن حبيب المـاوردى البصرى ت (٤٥٠) هـ .

ـ جامع البيـان عن تاويل آى القرآن :
(الطبرى) أبو جعفـر محمـد بن جرير بن زيـد الطبـرى ت (٣١٠) هـ .

ثانيـا : ـ الحديث النبـوى وشروحه :

ـ التـرغيب والتـرهيب :

(المنذرى) زكى الدين عبد العظيم بن عبد القوى المنذرى ت (٦٥٦) هـ .

ـ الطبقـات الكـبرى :

(لابن سـعد) محمد بن سعيد بن منيع الهامشى ت (٢٣٠) هـ.

(*) تـم اعـداد هـذا الكتاب بين كل من دولة الكويت وجمهورية مصر العربية الأمر الذى أدى الى اختلاف طبعات المراجع لذا أغفلت ذكـر جهـة وتاريخ النشر مكتفيـا بالاشارة الى كل ما رجعت اليه بالهوامش . الله الموفق .

- **المستدرك على الصحيحين :**

(النيسابورى) أبو عبد الله محمد بن عبد الله المعروف بالحاكم النيسابورى ٠ ت (٤٥٨) هـ ٠

- **المنتخب من السنة :**

اصدار المجلس الأعلى للشئون الاسلامية وزارة الأوقاف جمهورية مصر العربية ط القاهرة ١٣٨٤ هـ - ١٩٦٤ م ٠

- **سنن أبى داود :**

(السجستانى) سليمان بن الأشعث بن اسحاق الأزدى السجستانى ت (٢٥٧) هـ ٠

- **صحيح البخارى :**

(البخارى) أبو عبد الله محمد بن اسماعيل البخارى ت (٢٥٦) هـ ٠

- **صحيح مسلم :**

(النيسابورى) للحافظ أبى الحسن مسلم بن الحجاج القشيرى النيسابورى (٢٦١) هـ ٠

- **فتح البارى بشرح صحيح البخارى :**

(العسقلانى) الحافظ أحمد بن حجر العسقلانى ت (٨٥٢) هـ٠

- **نيل الأوطار ٠ شرح منتقى الأخبار :**

(الشوكانى) محمد بن على بن محمد بن عبد الله الشوكانى ت (١٢٥٠) هـ ٠

ثالثا : - كتب الفقه المذهبى :

(أ) الفقه الحنفى :

- **حاشية رد المختار على الدر المختار : شرح تنوير الأبصار :**
(ابن عابدين) محمد أمين الشهير بابن عابدين ت (١٢٥٢)هـ٠

(ب) الفقـــه المـــالكى :

- حاشـية الدسـوقى على الشرح الكـبير :

(الدسوقى) محمد عرفة الدسـوقى ت (١٢٣٠) هـ .

(جـ) الفقـــه الشـــافعى :

- الاقنـــاع فى الفقـــه الشـــافعى :

(المـــاوردى) أبو الحسن على بن محمد بن حبيب الماوردى البصرى . ت (٤٥٠) هـ .

- المجمـــــــــــوع :

(النـــووى) محى الدين أبو زكريا يحيى بن شرف النـــووى ت (٦٧٦) هـ .

(د) الفقـــه الحنبـــلى :

- المغنـــــى :

(ابن قدامة) أبو محمد عبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة ت (٦٢٠) هـ .

رابعـــا : ـ كـتب السـياسـة الشرعيـة :

- الأحكـــام الســـلطانية :

(الماوردى) الامام أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى المـــاوردى ت (٤٥٠) هـ .

- الأحكـــام الســـلطانية :

(الفـــراء) أبو يعلى محمد بن الحسن الفـــراء الحنبلى ت (٤٥٨) هـ .

- الحسـبة فى الاســـلام :

(ابن تيمية) أحمد بن عبد الحليم بن تيمية ت (٧٢٨) هـ .

- السياســة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية :
(ابن تيمية) أحمد بن عبد الحليم بن تيمية ت (٧٢٨) هـ ٠

- الطرق الحكيمة فى السياســة الشرعية :
(ابن القيم الجوزية) أبو عبد الله محمد بن أبى بكر الزرعى المعروف بابن القيم الجوزية ٠ ت (٧٥١) هـ ٠

- الوزراء والكـــتاب :
(الجهشــيارى) أبو عبد الله محمد بن عبــدوس بن عبــد الله الكوفى ـ المعروف ـ بالجهشيارى ت(٣٣١) هـ ٠

- تسهيل النظر وتعجيل الظفر :
(المـــاوردى) الامام أبو الحســن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى المــاوردى ت (٤٥٠) هـ ٠

- قوانين الــوزارة :
(المـــاوردى) الامام أبو الحســن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى المــاوردى ت (٤٥٠) هـ ٠

- نهاية الرتبة فى طلب الحسبة :
(الشــيرزى) عبد الرحمن بن نصر بن عبد الله الشــيرزى ت (٢٥٩) هـ ٠

خامســا : ـ كتب الفقه المالى والاقتصاد الاسلامى :

- الاستخراج لأحكـام الخـراج :
(ابن رجب) أبو الفرج عبد الرحمن بن أحمد بن رجب الحنبلى ت (٧٩٥) هـ ٠

- الأمـــــوال :
(ابن سلام) أبو عبيد القاسم بن سلام ت (٢٢٤) هـ ٠

- الأمـــــوال :
(زنجويه) الحميد بن زنجويه ت (٢٥١) هـ ٠

- الخــــــــراج :
(ابن يعقوب) القاضى أبو يوسف يعقوب بن ابراهيم الكوفى ت (١٨٢) هـ .

- الخــــــراج :
(القرشى) يحيى بن آدم بن سليمان القرشى ت (٢٠٣) هـ.

- الخـــراج وصــناعة الكــتابة :
(زياد) قدامة بن جعفر بن قدامة بن زياد ت (٣٢٩) هـ .

- مراقبة الموازنة العامة للدولة فى ضوء الاسلام :
(الساهى) دكتور شوقى عبده الساهى ط القاهــرة ١٤٠٣ هـ - ١٩٨٣ م .

ســادســا : - كــتب التــراجم :

- عيـــون الأخبـــار :
(ابن قتيبة) أبو محمد عبد الله بن مسلم بن قتيبة الدينورى ت (٢٧٦) هـ .

سابعا : - كتب التاريخ والسير والحضارة الاسلامية :

- الاســلام والحضــارة العــربية :
(كرد) محمد كرد على/لجنة التاليف والترجمة والنشر١٩٦٨م

- التراتيب الادارية / المسمى بنظام الحكومة النبوية :
(الكتانى) الشيخ عبد الحى الكتانى ت (٧٨٨) هـ .

- الكــامل فى التــاريخ :
(ابن الأثير) أبو الحسن على بن محمد بن الكريم الشيبانى الجزرى المعروف بابن الأثير ت (٦٣٠) هـ .

- **المواعظ والاعتبار فى ذكر الخطط والآثار / المعروف بالخطط المقـــريزية :**

(المقريزى) تقى الدين احمد بن على / المعروف بالمقريزى ت (٨٤٥) هـ ٠

- **تاريخ الأمم والملوك :**

(الطبرى) أبو جعفر بن جرير الطبرى ت (٣١٠) هـ ٠

- **فتـوح البـلدان :**

(البـلاذرى) أحمد بن يحيى جـابر المعـروف بالبـلاذرى ت (٣٢٩) هـ ٠

ثامنـا : ـ كتب فى الدراسات الاسلامية العامة :

- **احيـاء علـوم الـدين :**

(الغزالى) أبو حامد زين محمد بن محمد بن أحمد ـ المعروف ـ بالغزالى الطوسى ت (٥٠٥) هـ ٠

- **أدب الدنيـا والدين :**

(المـاوردى) أبو الحسن على بن محمد بن حبيب المـاوردى البصرى ت (٤٥٠) هـ ٠

- **الادارة فى صـدر الاسـلام :**

(خميس) دكتور محمد عبد المنعم خميس ط القاهرة ١٩٧٤ ٠

- **المدخـل لدراسـة الفقـه الاسـلامى :**

(الساهى) دكتور شوقى عبده الساهى ط القاهرة ١٩٨٩ م ٠

- **المقدمـــة :**

(ابن خلدون) عبد الرحمن أبـو زيد ولى الـدين بن خلدون ت (٨٠٨) هـ ٠

- **تخـريج الدلالات السمعية :**

(الخزاعى) أبو الحسن على بن محمـد المعـروف بالخزاعى التلمسانى ت (٧٨٩) هـ ٠

- **صـبح الأعشى فى صناعة الانشا :**

(القلقشندى) احمد بن على القلقشندى ت (٨٢١) هـ ٠

تاسـعا : ـ كـتب فى المعاجم اللغـوية :

- **القـاموس المحيـط :**

(الفيروزابادى) مجـد الدين أبو طاهر محمد بن يعقـوب الفيروزابادى ت (٨١٧) هـ ٠

- **المصـباح المنيـر :**

(الفيومى) أحمد بن محمد على المقرى الفيومى ت(٧٠٠) هـ٠

- **لسـان العـرب :**

(ابن منظور) أبو الفضل جمـال الدين محمد بن مكـرم ـ المعروف ـ بابن منظور الانصارى ت (٧١١) هـ ٠

- **مختار الصـحاح :**

(الرازى) محمـد بن أبى بكـر بن عبد القـادر الـرازى المطبعـة الاميرية (١٣٧٠ هـ ـ ١٩٥٠ م) ٠

* * *

« فهرست موضوعات الكتاب »

الموضـــوع الصـــفحة

الموضوع	الصفحة

« كـــتب للمـؤلف »

- عدالة الاسلام فى أحكام المواريث ط عام ١٤٠٠ هـ - ١٩٨٠ م .
- المال وطرق استثماره فى الاسلام ط أولى عام ١٠٤١ هـ - ١٩٨١ م .
- مراقبة الموازنة العامة للدولة فى ضوء الاسلام ط عام ١٤٠٣هـ - ١٩٨٣ م .
- نظم الدولة الاسلامية ط عام ١٤٠٤ هـ - ١٩٨٤ م .
(فى شئون الحكم والقضاء والمال والعلاقات الدولية) .
- المال وطرق استثماره فى الاسلام ط ثانية عام ١٤٠٥ هـ - ١٩٨٥ م .
- موسوعة أحكام المواريث ط عام ١٤٠٨ هـ - ١٩٨٨ م .
- المدخل لدراسة الفقه الاسلامى ط عام ١٤١٠ - ١٩٨٩ م .
- الفكر الاسلامى - و - القضـايا الطبية المعـاصرة - عـام ١٤١١ هـ - ١٩٩٠ م .
- الفكر الاسلامى - و - الادارة المالية للدولة - ط عام ١٤١١ هـ - ١٩٩١ م .
- المـالية العامة فى الاسلام تحت الطبـع .

* * *

تطلب هذه الكـتب من :

مكتبة النهضة المصرية - ٩ شارع عدلى ت : ٣٩١٠٩٩٤ القاهرة

ومن المؤلف بعنـوان :

مدينة نصر - ٨١ شارع على امين شقة ١٠١ ت : ٢٦٠٨٩٤٠ القاهرة

« تنـــــــــــويه »

(مسـموح بترجمة هذا الكـتاب الى اى لغة اخرى)

وذلك بعد موافقة المؤلف على الترجمة واعتمادها من جانبـه

رقم الايداع بدار الكتب ٤٥٤١ لسـنة ١٩٩١
الترقيم الدولى : I.S.B.N. 977 — 00 — 1580 — 6

مطبعـــة
أبناء وهبـه حســـان
٢٤١ (أ) شارع الجيش ـ القــاهرة
ت : ٩٢٥٥٤٠